



DOBRE RZĄDZENIE POPRCZEZ WKŁAD SPOŁECZNY

Najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi.
Rekomendacje dla Polski

Praca zbiorowa pod redakcją:
Mieczysława Bąka
Przemysława Kulawczuka
Anny Szcześniak



DOBRE RZĄDZENIE POPRAZ WKLAD SPOLECZNY

Najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi.
Rekomendacje dla Polski

*Praca zbiorowa pod redakcją:
Mieczysława Bąka
Przemysława Kulawczuka
Anny Szcześniak*

 Instytut Badań nad Demokracją
i Przedsiębiorstwem Prywatnym

Warszawa, 2011



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

W przypadku cytowania fragmentów należy umieścić przypis:

„DOBRE RZĄDZENIE POPRZEZ WKŁAD SPOŁECZNY. Najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Rekomendacje dla Polski”

Praca zbiorowa pod redakcją: Mieczysława Bąka, Przemysława Kulawczuka i Anny Szcześniak

Poglądy przedstawione w niniejszej publikacji należą do jej autorów i w żadnym stopniu nie odzwierciedlają stanowiska Unii Europejskiej.

Wszelkie uwagi i zapytania dotyczące publikacji należy kierować pod adres wydawcy:

Fundacja „Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym”

ul. Trębacka 4, 00-074 Warszawa

tel.: (22) 630 98 01-04, faks: (22) 826 25 96

e-mail: iped@kig.pl, www.iped.pl

Autorzy:

Mieczysław Bąk

Paulina Bednarz

Marta Danielczuk

Przemysław Kulawczuk

Anna Szcześniak

Współpraca: Malwina Wasilewska, Piotr Michalik, Dawid Olszta.

Korekta: Małgorzata Tymorek

Skład i druk: www.drukujz nami.pl

Warszawa, 2011

ISBN: 978-83-62556-02-1

Elektroniczna wersja publikacji dostępna na stronach:

<http://www.iped.pl>

<http://www.dobrerzadzenie.pl>

Projekt **„DOBRE RZĄDZENIE POPRZEZ WKŁAD SPOŁECZNY. Zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w procesie legislacyjnym”** jest współfinansowany przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, priorytet V. Dobre rządzenie, działanie 5.4. Rozwój potencjału trzeciego sektora, poddziałanie 5.4.2 Rozwój dialogu obywatelskiego.

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie.

©Copyright by: Fundacja „Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym”.

Spis treści

Wstęp	11
-------------	----

NAJLEPSZE PRAKTYKI KONSULTACJI Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI NA PRZYKŁADZIE: AUSTRALII, WIELKIEJ BRYTANII, FRANCJI, HOLANDII, NIEMIEC, SZWECJI I STANÓW ZJEDNOCZONYCH

<i>Paulina Bednarz, Marta Danielczuk, Przemysław Kulawczuk, Anna Szcześniak.</i>	13
--	----

Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych – Australia

Anna Szcześniak

1. Ścieżka legislacyjna	15
2. Uregulowania prawne gwarantujące udział partnerów społecznych w procesie konsultacji.....	17
3. Kodeksy dobrych praktyk regulujące włączanie partnerów społecznych w proces legislacyjny.....	19
4. Działania władz publicznych ukierunkowane na pozyskanie opinii partnerów społecznych. Aktywizowanie partnerów.....	27
5. Dostęp do informacji dla partnerów społecznych.....	29
6. Dobre praktyki partnerów społecznych. Przegląd głównych organizacji i ich metod pracy.....	31
6.1. Organizacje i instytucje włączane do konsultacji społecznych	31
6.2. Dobre praktyki władz publicznych i partnerów społecznych	32
7. Rekomendacje dla Polski	38

Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych – Wielka Brytania

Paulina Bednarz

1. Instytucje biorące udział w procesie legislacyjnym. Ścieżka legislacyjna.....	41
1.1. Ścieżka legislacyjna.....	44
2. Uregulowania prawne gwarantujące udział partnerów społecznych w procesie konsultacji. Kodeksy dobrych praktyk.	46
3. Działania władz publicznych ukierunkowane na pozyskanie opinii partnerów społecznych. Aktywizowanie partnerów.....	49
3.1. Aktywizacja partnerów społecznych na poziomie prac parlamentarnych.....	49
3.2. Aktywizacja partnerów społecznych poprzez e-narzędzia. Budowa e-demokracji.	50
4. Dostęp do informacji publicznej dla partnerów społecznych.....	52
4.1. Jawność dokumentacji legislacyjnej	53
4.2. Otwartość prac parlamentarnych.....	54
4.3. Służby informacyjne.....	54
5. Dobre praktyki partnerów społecznych. Przegląd głównych organizacji i ich metod pracy.	55
5.1. Dobre praktyki konsultacji społecznych.....	56
6. Rekomendacje dla Polski.	57
Załącznik nr 1 PLANOWANIE KONSULTACJI.....	59

Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych – Francja

Marta Danielczuk

1. Ścieżka legislacyjna	63
1.1. Poziom krajowy	64
1.2. Poziom regionalny	65
1.3. Poziom lokalny	65
2. Uregulowania prawne gwarantujące udział partnerów społecznych w procesie konsultacji.....	66
2.1. Poziom krajowy	66
2.2. Poziom regionalny	68
2.3. Poziom lokalny	68
3. Kodeksy dobrych praktyk regulujące włączanie partnerów społecznych w proces legislacyjny	70
3.1. Przewodnik dobrych praktyk w zakresie komunikacji z beneficjentami świadczeń Ministerstwa Infrastruktury, Transportu i Mieszkalnictwa.....	70
3.2. Kodeks dobrych praktyk udziału obywateli w procesie decyzyjnym	71
3.3. Przykład zastosowania Kodeksu dobrych praktyk udziału obywateli w procesie decyzyjnym we Francji. Strasburg.	73
4. Działania władz publicznych ukierunkowane na pozyskanie opinii partnerów społecznych	75
4.1. Poziom krajowy. Zasady przejrzystości lobbingu.....	75
4.2. Aktywizowanie partnerów społecznych. Przykład regionu Poitou-Charentes.....	76
5. Dostęp do informacji dla partnerów społecznych	77
5.1. Gwarancje Konstytucyjne.....	77
5.2. Otwartość sesji plenarnych	77
5.3. Otwartość prac komisji.....	77
5.4. Służby informacyjne w parlamencie	77
5.5. Publikacja dokumentów parlamentarnych i projektów ustaw	78
6. Dobre praktyki partnerów społecznych. Przegląd głównych organizacji i ich metod pracy.	78
6.1. Ogólne ramy prawne	78
6.2. Dopuszczalna działalność	80
6.3. Przykładowe organizacje i ich metody pracy	80
6.4. Dobre praktyki partnerów społecznych. Przykłady.....	82
7. Podsumowanie. Rekomendacje dla Polski.	83

Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych – Holandia

Paulina Bednarz

1. Ścieżka legislacyjna. Instytucje biorące udział w procesie legislacyjnym	85
1.1. Poziom krajowy	86
1.2. Poziom regionalny	89
1.3. Poziom lokalny	90
2. Uregulowania prawne gwarantujące udział partnerów społecznych w procesie konsultacji.....	91
3. Działania władz publicznych ukierunkowane na pozyskanie opinii partnerów społecznych	93
3.1. Centrum na rzecz Demokracji i Państwa Prawa (Huis voor democratie en rechtsstaat)	94
3.2. Rozwój e-demokracji.....	94

4. Dostęp do informacji dla partnerów społecznych	95
5. Partnerzy dialogu. Dobre praktyki partnerów społecznych	97
5.1. Partnerzy dialogu społecznego.....	97
5.2. Dobre praktyki konsultacji społecznych.....	100
6. Rekomendacje dla Polski	103

Dobre praktyki konsultacji legislacyjnych w ramach demokracji opartej na konsensusie – Republika Federalna Niemiec

Przemysław Kulawczuk

1. Ścieżka legislacyjna	105
2. Demokracja oparta na konsensusie jako substytut uregulowań prawnych gwarantujących udział partnerów społecznych w procesie konsultacji	108
3. Przykłady działań władz publicznych mających na celu pozyskanie opinii partnerów społecznych	110
4. Przykłady organizacji ściśle współpracujących w procesie legislacyjnym z władzami publicznymi	111
4.1. DIHK – Stowarzyszenie Niemieckich Izb Przemysłowo-Handlowych	111
4.2. BDI – Związek Niemieckiego Przemysłu	112
4.3. BDA – Niemiecki Związek Pracodawców.....	113
5. Dostęp do informacji	114
6. Funkcjonowanie konsultacji społecznych w Niemczech w świetle badań	115
6.1. Badanie dobrych praktyk w zakresie konsultacji MSP w RFN	115
6.2. Uzyskane rezultaty badawcze	116
6.2.1. Proces konsultacji	116
6.2.2. Reprezentatywność organizacji przedsiębiorców jako czynnik adresowania konsultacji legislacyjnych w Niemczech	117
6.2.3. Formy konsultacji	117
6.2.4. Kompetencje i możliwości organizacji biznesowych Niemiec w zakresie opracowywania opinii pisemnych	118
6.2.5. Miejsce konsultacji z NGO w procesie legislacyjnym	118
6.2.6. Wykorzystanie opinii organizacji przedsiębiorców zdobytych podczas konsultacji przez władze publiczne	119
6.2.7. Wnioski z badań uczestnictwa niemieckich organizacji przedsiębiorców (NGO) w procesie konsultacji legislacyjnych na tle innych krajów Europy	120
7. Referencyjny europejski model konsultacji legislacyjnych według zaleceń Dyrektoriatu Przemysłu i Przedsiębiorczości Komisji Europejskiej, a niemiecka praktyka konsultacyjna	121
7.1. Wprowadzenie	121
7.2. Ocena na ile niemiecka praktyka konsultacji spełnia wymogi europejskiego referencyjnego modelu konsultacji legislacyjnych	122
8. Rekomendacje dla Polski	123

Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych – Szwecja

Anna Szcześniak

1. Ścieżka legislacyjna	125
2. Uregulowania prawne gwarantujące udział partnerów społecznych w procesie konsultacji.....	127
3. Działania władz publicznych ukierunkowane na pozyskanie opinii partnerów społecznych. Aktywizowanie partnerów.....	129

4. Dostęp do informacji dla partnerów społecznych	130
5. Przegląd głównych organizacji i ich metod pracy. Dobre praktyki władz publicznych i partnerów społecznych.	131
5.1. Organizacje i instytucje włączane do konsultacji społecznych	131
5.2. Dobre praktyki władz publicznych i partnerów społecznych	133
6. Rekomendacje dla Polski	138

Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych – Stany Zjednoczone

Przemysław Kulawczuk

1. Ścieżka legislacyjna	141
1.1. Legislacja federalna.....	141
1.2. Legislacja stanowa.....	143
1.3. Regulacje lokalne	144
2. Uregulowania prawne gwarantujące udział partnerów społecznych w procesie konsultacji.....	144
3. Kodeksy dobrych praktyk regulujące włączanie partnerów społecznych w proces legislacyjny.....	147
4. Działania władz publicznych ukierunkowane na pozyskanie opinii partnerów społecznych. Aktywizowanie partnerów.....	150
5. Dostęp do informacji dla partnerów społecznych	151
6. Dobre praktyki partnerów społecznych	153
7. Rekomendacje dla Polski	156

OCZEKIWANIA PARTNERÓW SPOŁECZNYCH W ZAKRESIE KONSULTACJI LEGISLACYJNYCH W POLSCE. ANALIZA WYNIKÓW BADAŃ ANKIETOWYCH

Paulina Bednarz, Przemysław Kulawczuk, Anna Szcześniak

CZĘŚĆ I

OCZEKIWANIA LEGISLACYJNE PARTNERÓW SPOŁECZNYCH

WYNIKI PRZEKROJOWE	161
Wprowadzenie	161
1. Potrzeby informacyjne organizacji pozarządowych a stopień ich zaspokojenia	161
2. Narzędzia pozwalające na wyrażanie opinii przez organizacje pozarządowe	164
3. Uzyskiwanie informacji zwrotnej od władz publicznych przez organizacje pozarządowe	166
4. Formy wywierania skutecznego wpływu na kształt legislacji i decyzji administracyjnych	168
5. Podsumowanie	169

CZĘŚĆ II

OCZEKIWANIA LEGISLACYJNE PARTNERÓW SPOŁECZNYCH

WYNIKI ANALITYCZNE	171
1. Oczekiwania informacyjne.....	173
1.1. Wiedza na temat obligatoryjnego i fakultatywnego zakresu kompetencji władzy publicznej	173
1.2. Dostarczanie aktualnych informacji elektronicznych o inicjatywach, projektach aktów prawnych, decyzji, procedur, zasad działania, uchwał	174
1.3. Przedstawienie kalendarza legislacyjnego w zakresie opracowywania projektów aktów prawnych, decyzji, procedur, zasad, uchwał.....	176

1.4. Udostępnienie elektronicznej książki adresowej z wszystkimi uczestnikami legislacji	177
1.5. Dostęp do danych adresowych organizacji i instytucji społecznych, biorących udział w konsultacjach.....	179
1.6. Zbudowanie elektronicznego rejestru pism przyjętych do urzędu	180
1.7. Przedstawienie kalendarza polityków szczebla centralnego i samorządowego	182
1.8. Udostępnienie elektronicznej publikacji porządków obrad rady gminy/miasta, kolegium ministerstwa, komisji sejmowych	183
1.9. Elektroniczna publikacja protokółów z obrad rady gminy/miasta i komisji rady gminy/miasta lub kolegium ministerstwa, komisji sejmowych	185
1.10. Udostępnienie bezpośrednich relacji (audio/wideo) z obrad rady/komisji sejmowej	186
1.11. Dostęp do archiwum relacji audio/wideo z obrad rady/komisji sejmowej	188
1.12. Elektroniczna publikacja opinii, ekspertyz i innych kluczowych dokumentów	189
1.13. Elektroniczne udostępnienie aktów prawa miejscowego i ogólnopaństwowego	191
1.14. Publikacja strategii gminy, powiatu, województwa, Polski	192
1.15. Publikacja innych dokumentów strategicznych i programów operacyjnych	194
1.16. Publikacja ekspertyz i opinii na temat projektów w Internecie	196
1.17. Opublikowanie planów współpracy z organizacjami pozarządowymi	197
1.18. Opis systemu grantów dla organizacji pozarządowych	199
1.19. Wizualizacja przyszłych rozwiązań architektonicznych czy komunikacyjnych w Internecie	200
1.20. Publikowanie komunikatów i wiadomości urzędowych	202
1.21. Publikacja informacji o funkcjonowaniu komitetów społecznych	203
2. Narzędzia pozwalające na wyrażenie swojej opinii.....	206
2.1. Organizacja sondaży internetowych pozwalających na wskazanie najbardziej preferowanych rozwiązań legislacyjnych	206
2.2. Organizacja sondaży internetowych mających na celu poznanie potrzeb legislacyjnych	208
2.3. Organizacja sondaży telefonicznych.....	210
2.4. Organizacja spotkań uzgodnieniowych pozwalających na prezentacje stanowisk i uzgodnienie rozwiązań włączonych do aktu prawnego.....	212
2.5. Możliwość udziału w pracach komisji sejmowej lub rady gminy/miasta	214
2.6. Możliwość prezentacji stanowiska na spotkaniu komisji sejmowej lub rady gminy/miasta	215
2.7. Ewaluacja i ocena jakości legislacji	217
3. Oczekiwanie w zakresie uzyskiwania informacji zwrotnej od władz lub pomocy	219
3.1. Reakcja pisemna na wypowiedzi partnerów społecznych (NGO)	219
3.2. Publikacja w Internecie badań ewaluacyjnych przepisów legislacyjnych.....	221
3.3. Publikacja listy dotacji w Internecie oraz listy grantów dla organizacji pozarządowych	223
3.4. „Czaty” internetowe z przedstawicielami władz publicznych.....	224
3.5. Interaktywne sesje rady lub komisji – bezpośrednia transmisja posiedzeń z udostępnieniem formularza kontaktowego i odpowiedziami na pytania (na bieżąco/pod koniec sesji).....	226
3.6. Informacja o stanie sprawy/decyzji/projektu aktu prawa lokalnego (może być identyfikowana numerem znanym tylko zainteresowanym).....	227

3.7. Wykorzystanie komunikatorów internetowych przez pracowników samorządu lub władz państwowych do komunikacji tekstowej (np. Gadu-Gadu), głosowej czy wideo (Skype itp.).....	229
4. Oczekiwanie w zakresie wywierania skutecznego wpływu na kształt legislacji i decyzji administracyjnych	232
4.1. Budowa stałych panelów konsultacyjnych NGO	232
4.2. Organizacja zebrań konsultacyjnych	234
4.3. Umożliwienie wyrażenia pisemnej opinii	236
4.4. Tworzenie okrągłych stołów przy dyskusjach na trudne tematy	238
4.5. Organizacja wspólnych grup roboczych	239
4.6. Współpraca w ramach rad przedsiębiorczości	241
4.7. Organizacja „referendum on-line” i umożliwienie „protestu (veto) on-line”	242
4.8. Tworzenie rad on-line umożliwiających wstępny wybór jednego z rozwiązań prezentowanych na interaktywnym posiedzeniu rady lub komisji	244
4.9. Tworzenie „bazarów” pomysłów na rozwiązanie określonych problemów (publikowanych w Internecie).....	246

**WYKORZYSTANIE KONSULTACJI Z MIESZKAŃCAMI DO LEPSZEGO RZĄDZENIA
POKONYWANIE BARIER WSPÓŁPRACY Z PARTNERAMI SPOŁECZNYMI**

ANALIZA BADAŃ JAKOŚCIOWYCH WŚRÓD WŁADZ PUBLICZNYCH	251
1. Procesy decyzyjne władz publicznych i potencjalny udział partnerów społecznych w ich usprawnieniu	253
1.1. Zakres tematyczny decyzji władz publicznych, w których korzystny byłby wkład informacyjny mieszkańców i partnerów społecznych	254
1.1.1. Planowanie strategiczne	254
1.1.2. Inwestycje	255
1.1.3. Zagospodarowanie przestrzenne	256
1.1.4. Polityka społeczna	256
1.1.5. Decyzje w zakresie kultury	256
1.1.6. Wymogi demokratycznego państwa prawa – uzyskanie wysokiej jakości stanowionego prawa	256
1.2. Oczekiwane formy przekazywania informacji od partnerów społecznych i mieszkańców oraz ich wpływ na procesy decyzyjne	257
1.3. Modelowa współpraca informacyjna pomiędzy władzami publicznymi a mieszkańcami (partnerami społecznymi)	259
1.3.1. Kompleksowe propozycje	259
1.3.2. Propozycje szczegółowe – gminy i powiaty	260
1.3.3. Propozycje szczegółowe – władze centralne i województwa	261
1.3.4. Modelowa współpraca pomiędzy władzami publicznymi a partnerami społecznymi i mieszkańcami – podsumowanie	262
2. Bariery w pozyskiwaniu informacji od partnerów społecznych	263
2.1. Wiedza organizacji pozarządowych w zakresie przedstawianych opinii. Zaplecze eksperckie	263
2.2. Jakość opinii przedstawianych przez partnerów społecznych	264
2.3. Reprezentatywność organizacji przedstawiających opinie.....	266
2.4. Długość trwania konsultacji społecznych	267
2.5. Usprawnienia procesu wyrażania opinii przez partnerów społecznych	268
Podsumowanie.....	270
3. Oczekiwanie NGO uczestniczących w konsultacjach, przekazujących opinie i informacje	272

3.1. Oczekiwania partnerów społecznych dotyczące wywierania wpływu na proces decyzyjny a ich rzeczywiste kompetencje	272
3.2. Oczekiwania na odpowiedź przez NGO oraz nacisk na uzyskanie odpowiedzi	273
3.3. Realność oczekiwania reakcji władz publicznych na wszystkie przedstawiane opinie	273
3.4. Możliwości i zakres publikowania podsumowania procesu konsultacji	274
3.5. Bariery dla wprowadzenia publicznych posiedzeń rady, wysłuchań publicznych lub spotkań uzgodnieniowych.....	275
3.6. Wykorzystywanie nowych środków technicznych do interaktywnego dialogu z NGO i bariery w tym zakresie	275
3.7. Sposoby wyjścia naprzeciw oczekiwaniom NGO	276
Podsumowanie i wnioski.....	277
4. Bariery w uwzględnianiu opinii partnerów społecznych w procesach decyzyjnych władz publicznych	278
4.1. Stopień zainteresowania władz włączeniem opinii i ekspertyz wynikających z doświadczenia NGO w proces decyzyjny. Korzyści i zagrożenia.	278
4.2. Dalsze losy przedstawionych opinii – stopień zainteresowania opiniodawców i korekta ich stanowisk	281
4.3. Zakres i jakość współpracy NGO. Budowanie koalicji.	282
4.4. Stopień wykorzystania przez NGO mediów i opinii publicznej do wzmocnienia swojego głosu	284
4.5. Umiejętność prowadzenia spotkań z władzami publicznymi – przeszkody w efektywnym organizowaniu i prowadzeniu spotkań	285
Podsumowanie.....	286
5. Zwiększenie zaangażowania partnerów społecznych w procesy decyzyjne władz publicznych	287
5.1. Zwiększenie dostępu do projektów aktów prawnych, projektów decyzji administracyjnych oraz założeń polityki władz publicznych w zakresie ich kompetencji.....	288
5.2. Skuteczniejsze realizowanie zapisów ustawy o dostępie do informacji publicznej	290
5.3. Działania organizacji pozarządowych zniechęcające władze publiczne do dzielenia się z nimi informacjami	291
5.4. Stopień zaangażowania organizacji pozarządowych w procesy polityczne oraz jego wpływ na niechęć władz do współpracy z tymi organizacjami.....	292
5.5. Stopień wykorzystywania nowoczesnych środków technicznych (Internet, komunikatory) przez władze i przez organizacje pozarządowe w procesie dostępu do informacji	293
5.6. Poprawa dostępu partnerów społecznych do informacji.....	293
Podsumowanie.....	294
REKOMENDACJE DLA POLSKI	
PODSUMOWANIE.....	297
Rekomendacje	299
BIBLIOGRAFIA	303
Źródła internetowe:	305
Inne	306

Wstęp

Zasadniczym problemem polskiej demokracji jest zbyt mały udział obywateli w procesie decyzyjnym, w tym zwłaszcza w procesie stanowienia prawa, zarówno krajowego, jak i regionalnego i lokalnego. Powoduje to często alienację obywateli i znajduje odzwierciedlenie w niechęci do uczestnictwa w procesie demokratycznym, niskiej frekwencji wyborczej oraz braku odwagi obywatelskiej w zakresie zabierania głosu w sprawach wymagających rzeczywistego wkładu merytorycznego do poprawy wypracowywanych propozycji rozwojowych. Luka powstała w wyniku tego stanu rzeczy zapełniana jest przez populistów, których działanie zniechęca zarówno władze publiczne zobowiązane do przeprowadzania konsultacji, jak i obywatele, którzy chcieliby się zaangażować merytorycznie w procesie legislacyjnym. Wielu znawców problematyki samorządowej wskazuje również na proces zablokowania rozwoju demokracji lokalnej w Polsce, zwłaszcza na osłabienie roli organów przedstawicielskich kosztem dużego wzmocnienia władzy wykonawczej, która staje się stopniowo władzą, którą, często tylko z dużym trudem, mogą zmienić siły lokalne, nawet pomimo obiektywnie słabych rezultatów jej pracy. Również wybór na prezydentów miast, burmistrzów czy wójtów osób z zarzutami prokuratorskimi, czy charakteryzujących się złym postępowaniem etycznym, źle świadczy o ustroju demokracji lokalnej w kraju. Poprzednie opracowania Instytutu, w tym zwłaszcza raport, pt. „Praktyki rzetelnej legislacji gospodarczej. Doświadczenia światowe i możliwości ich adaptacji do warunków polskich.” wskazują, że polscy partnerzy społeczni oceniają proces konsultacji w sprawach gospodarczych jako nieefektywny i wymagający znaczących usprawnień. Na konieczność zmiany obecnej formy prowadzenia konsultacji wskazywały również opracowania i publikacje organizacji przedsiębiorców i licznych organizacji pozarządowych.

W praktyce funkcjonują liczne przypadki formalnego konsultowania projektów aktów prawnych czy decyzji politycznych, jednak wyniki tych konsultacji są uwzględniane w małym stopniu i często ograniczają się do realizacji wymogu formalnego przeprowadzenia konsultacji. Także samorządy zwracają uwagę na małą aktywność organizacji pozarządowych (NGO), nawet w zakresie zasad współpracy z administracją publiczną. Reasumując, rzeczywisty wpływ obywateli na działanie władz publicznych poprzez proces konsultacji wymaga znaczących usprawnień. Wypracowanie tych usprawnień było zasadniczym celem projektu Instytutu „Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w procesie legislacyjnym”, finansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Niniejsze opracowanie składa się z czterech części. W części pierwszej zawarty został opis najlepszych praktyk siedmiu krajów, zarówno UE, jak i pozaeuropejskich, mających największe doświadczenie i ciekawe rozwiązania w zakresie konsultacji. W opracowaniach opisaliśmy ścieżkę legislacyjną, uregulowania prawne, gwarantujące udział partnerów w procesie konsultacji, kodeksy dobrych praktyk, regulujące włączanie partnerów, dostęp do informacji, a także działania władz ukierunkowane na pozyskanie partnerów oraz przegląd najciekawszych projektów, związanych z prowadzeniem konsultacji, realizowanych przez duże organizacje, zaangażowane w debatę publiczną. Przy każdym kraju przedstawiliśmy także, jakie rozwiązanie tam wdrożone może mieć zastosowanie w Polsce.

W części drugiej przedstawiamy wyniki badania oczekiwań partnerów społecznych, związane z procesem konsultacji legislacyjnych. Jego celem było poznanie potrzeb i oczekiwań NGO, niezbędnych do podniesienia jakości konsultacji społecznych i rzecznictwa interesów. Raport prezentuje wyniki w podziale na poniższe zagadnienia.

1. Informacje na temat funkcjonowania władz publicznych, oczekiwane przez NGO.
2. Narzędzia pozwalające na wyrażenie opinii.
3. Oczekiwania w zakresie uzyskiwania informacji zwrotnej.
4. Oczekiwania w zakresie wywierania skutecznego wpływu na legislację.

W każdym dziale przedstawiono oczekiwania NGO i ocenę obecnej oferty władz publicznych.

W części trzeciej zawarte są wyniki wywiadów z przedstawicielami władz publicznych: gminnych, powiatowych, wojewódzkich i centralnych (urzędów marszałkowskich i ministerstw). Wywiady składały się z pięciu zakresów tematycznych, obejmujących: procesy decyzyjne władz publicznych i potencjalny udział partnerów społecznych w ich usprawnieniu; bariery w pozyskiwaniu informacji od partnerów społecznych; oczekiwania NGO uczestniczących w konsultacjach, przekazujących opinie i informacje; bariery w uwzględnianiu opinii partnerów społecznych w procesach decyzyjnych władz publicznych; zwiększenie zaangażowania partnerów społecznych w procesy decyzyjne władz publicznych.

Zdaniem przedstawicieli władz biorących udział w wywiadach największym problemem we współpracy z partnerami społecznymi jest brak ich zainteresowania, szczególnie sprawami, które ich bezpośrednio nie dotyczą oraz brak utrwalonych standardów działań, zarówno po stronie władz, jak i organizacji pozarządowych, co wpływa na brak dialogu pomiędzy tymi podmiotami, brak inicjatywy oraz otwartości i chęci współpracy. Dużym problemem jest także fakt, że część organizacji przestaje działać w interesie reprezentowanej grupy społecznej, a zaczyna kierować się subiektywnymi pobudkami, często materialnymi lub politycznymi sympatiami, działając tylko dla celów własnych, a nie w interesie ogółu. Jednocześnie, respondenci zaznaczyli, że upolitycznienie organizacji (choć rzadko występujące) wpływa negatywnie na jakość współpracy z władzą, gdyż nie stosują one argumentów merytorycznych i coraz częściej budzą opór i niechęć społeczeństwa.

W czwartej części opracowania zawarte zostały najważniejsze rekomendacje, istotne dla poprawy procesu konsultacji, uwzględniające także opinie wyrażone przez dziesięciu parlamentarzystów, z którymi autorzy przeprowadzili wywiady pogłębione. Mamy nadzieję, że prezentowana publikacja pozwoli na wypracowanie efektywnych zasad konsultacji społecznych, opartych na najlepszych praktykach światowych i tym samym przyczyni się do poprawy dialogu obywatelskiego i poprawy jakości procesu legislacyjnego.

Zespół autorski



NAJLEPSZE PRAKTYKI KONSULTACJI Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI

**NA PRZYKŁADZIE: AUSTRALII, WIELKIEJ BRYTANII, FRANCJI,
HOLANDII, NIEMIEC, SZWECJI I STANÓW ZJEDNOCZONYCH.**

Paulina Bednarz, Marta Danielczuk, Przemysław Kulawczuk, Anna Szcześniak



Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych Australia

Anna Szcześniak

System rządów Australii opiera się na tradycji liberalnej demokracji, w tym tolerancji religijnej, wolności słowa i stowarzyszania się. Australijskie instytucje i praktyki odzwierciedlają modele brytyjski i amerykański, ale są charakterystyczne wyłącznie dla Australii. Związek Australijski (*Commonwealth of Australia*) powstał 1 stycznia 1901 r., gdy sześć byłych kolonii brytyjskich (obecnie są to stany) utworzyło unię. Ramy dla australijskiego systemu rządów ustanawia konstytucja, która weszła w życie w tym samym dniu.

Australia jest monarchią konstytucyjną. Formalnie głową państwa jest królowa brytyjska Elżbieta II, reprezentowana przez Gubernatora Generalnego, którego wyznacza Premier Australii (królowa formalnie mianuje gubernatora). W praktyce królowa nie odgrywa istotnej roli w australijskim systemie politycznym, chociaż konstytucja pozostawia jej szerokie uprawnienia.¹

1. Ścieżka legislacyjna

Władzę ustawodawczą w Australii sprawuje dwuizbowy Parlament, niższą izbą Parlamentu – odgrywającą kluczową rolę – jest Izba Reprezentantów, a wyższą – Senat. W większości przypadków inicjatywa ustawodawcza należy do Izby Reprezentantów (liczącej 150 deputowanych, których kadencja trwa do trzech lat)², niemniej ustawa, aby weszła w życie, musi być zaakceptowana przez obie izby. Inicjatywa ustawodawcza może także należeć do Senatu, jednak z wyjątkiem projektu ustawy budżetowej. O Senacie mówi się, że jest „izbą weryfikacyjną”, ponieważ jego głównym zadaniem jest zapewnienie zgodności wprowadzanego prawa z obowiązującym oraz jego równości we wszystkich stanach. Wyborcy wybierają po 12 senatorów w każdym ze stanów³ oraz po dwóch senatorów z każdego z dwóch tzw. terytoriów wewnętrznych⁴ Australii. W 2010 r. Senat liczył 76 senatorów, których kadencja trwa sześć lat (jedynie kadencja senatorów z terytoriów trwa trzy lata). Tradycyjnie senatorowie przywiązują więcej wagi do kwestii związanych ze stanami i terytoriami.

¹ Królowa Australii - formalna głowa państwa – jest zwierzchnikiem sił zbrojnych i kieruje także egzekutywą, posiada m.in. prawa: weta absolutnego wobec każdej z ustaw, mianowania premiera oraz gabinetu i skracania kadencji parlamentu, wyłączności na wydawanie aktów wykonawczych do ustaw. Zgodnie z konstytucją (sekcja 3) oraz ustawą o Generalnym Gubernatorze z 1974 r., ma on – jako reprezentant królowej Australii – podobnie szerokie uprawnienia. W praktyce gubernator jest podporządkowany rządowi (np. wyłącznie na wniosek premiera zarządza rozpisanie wyborów czy weta ustawy, rozporządzenia wydaje tylko za radą Federalnej Rady Wykonawczej w pełni kontrolowanej przez rząd). Samodzielna rola ustrojowa gubernatora generalnego sprowadza się do funkcji ceremonialnych. W wyjątkowych przypadkach gubernator generalny ma prawo korzystać ze swych szerokiech uprawnień samodzielnie (*reserve powers*), co od 1975 r. nie miało miejsca. Więcej: www.gg.gov.au/governorgeneral/category.php?id=2.

² Oznacza to, że wybory powszechne mogą być ogłaszane częściej niż co trzy lata, ale nie rzadziej, <http://australia.gov.au>.

³ Australia Zachodnia, Australia Południowa, Queensland, Nowa Południowa Walia, Victoria, Tasmania.

⁴ Terytorium Północne i Australijskie Terytorium Stołeczne. Do terytoriów wewnętrznych należy także Terytorium Jervis Bay, które nie posiada żadnego samorządu.

Zgodnie z prawem do udziału w wyborach powszechnych uprawnieni są obywatele, którzy ukończyli 18 lat. Co ciekawe, muszą oni zarejestrować się na listach wyborców, a następnie muszą brać udział w głosowaniu. Obywatele, którzy zapisali się na listę wyborców i nie dopełnili obywatelskiego obowiązku mogą być ukarani grzywną.

W każdej z izb Parlamentu projekt ustawy musi przejść przez trzy etapy legislacji – tzw. czytania.⁵ W pierwszym czytaniu projekt ustawy zostaje przedstawiony, zwykle bez wyjaśniania szczegółów. W drugim czytaniu, osoba proponująca ustawę (zwykle właściwy minister) wyjaśnia jej cel oraz sposób jej działania. Następnie odbywa się ogólna debata, po której projekt ustawy trafia do właściwej komisji, szczegółowo analizującej wszystkie jego zapisy. Komisję zazwyczaj tworzą wszyscy członkowie danej izby, ale czasami może to być mniejsze gremium. Debata ma charakter nieformalny, członkowie izby mogą zabierać głos wiele razy, poruszają bardzo szczegółowe kwestie, praktycznie rozpatrują każdy paragraf i punkt. Na tym etapie wprowadzane są poprawki do projektu ustawy. Projekt ustawy może być również przekazany do specjalnej komisji stworzonej z członków izby, w celu dogłębnego zbadania problemu, który dana ustawa ma rozwiązać i zebrania dodatkowych informacji oraz danych. Częściej projekty ustaw są przekazywane do stałej komisji, która rozpatruje wszystkie projekty obejmujące dany obszar, jak na przykład opieka zdrowotna i opieka społeczna. Komisja przygotowuje sprawozdanie z przeprowadzonych prac dla izby zawierające rekomendacje, które mogą być uwzględnione w trakcie wprowadzania poprawek do projektu.

Ostatnim etapem jest trzecie czytanie, zwykle to formalność, ale opozycyjni parlamentarzyści mają wówczas ostatnią szansę, aby wyrazić swój sprzeciw wobec proponowanego rozwiązania, o ile nie zgadzają się z nim. W dwuizbowym Parlamencie każda z izb musi zaakceptować poprawki proponowane przez drugą izbę. W przypadku braku porozumienia, dochodzi do impasu. W Parlamencie federalnym oraz w niektórych parlamentach stanowych Senat nie może wносить poprawek do ustaw budżetowych i podatkowych.

Zgodnie z przepisami można przełamać impas i rozstrzygnąć spór, jeśli izby w Parlamencie federalnym nie mogą porozumieć się w sprawie danego projektu ustawy. Jeżeli Senat odrzuci ustawę lub wprowadzi zmiany niemożliwe do przyjęcia przez Izbę Reprezentantów i zrobi to ponownie po upływie trzech miesięcy, Senat może zostać rozwiązany wraz z Izbą Reprezentantów, co oznacza wybory do obydwu izb. Zazwyczaj tylko połowa członków Senatu jest wymieniana podczas każdego wyborów. Po wyborach do obydwu izb, jeśli Senat nadal odrzuca ustawę, na wspólnym posiedzeniu izb odbywa się głosowanie. Ustawa zostaje uchwalona, jeżeli poprze ją bezwzględna większość wszystkich parlamentarzystów (większość wszystkich, a nie tylko tych obecnych). Nowa ustawa staje się obowiązującym prawem po zatwierdzeniu jej przez Generalnego Gubernatora.

Należy dodać, że w Australii panuje o tyle specyficzna sytuacja, że obok systemu krajowego, funkcjonuje taki sam system na poziomie stanów – stany i terytoria mają własne parlamenty i rządy, a także konstytucje. Obok premierów w poszczególnych stanach (i szefów ministrów w terytoriach) funkcjonuje urząd gubernatora – oficjalnego reprezentanta królowej – z kompetencjami analogicznymi do gubernatora federalnego⁶.

Konstytucja ogólnokrajowa obejmuje obszary pozostające w kompetencji Związku Australijskiego. Władze stanowe mają dowolność w kształtowaniu pozostałych kwestii, jeśli zachodzi kolizja pomiędzy prawem stanowym i federalnym – zgodnie z konstytucją – wiążące są przepisy federalne, a stanowe mogą być uchylone. W przypadku Terytorium Pół-

⁵ http://www1.curriculum.edu.au/ddunits/guide/g5a_system.htm

⁶ W Terytorium Północnym funkcję gubernatora spełnia administrator, w Australijskim Terytorium Stołecznym ten urząd w praktyce nie istnieje.

nocnego i Australijskiego Terytorium Stołecznego kontrolę nad całością prawodawstwa zachowują władze federalne, ponieważ autonomia tych terytoriów wynika ze zwykłych ustaw a nie z konstytucji.

Parlamenty w pięciu stanach – podobnie, jak Parlament federalny, są dwuizbowe. Parlamente Queensland i terytoriów są jednoizbowe. Stany i terytoria odpowiadają za kwestie, które obejmują: opiekę zdrowotną, edukację, drogi, użytkowanie gruntów publicznych, policję, straż pożarną i pogotowie ratunkowe. Ponadto stany i terytoria mają dowolność w kształtowaniu dalszego podziału administracyjnego na swoim obszarze, a także tworzeniu samorządów lokalnych i delegowaniu im uprawnień. W praktyce we wszystkich stanach istnieje podział jednostopniowy, ale poszczególne jednostki (jest ich około 900) używają różnych nazw – gmina, miasto, hrabstwo czy dystrykt – chociaż w rzeczywistości wszystkie są równe pod względem kompetencji, a ich granice nie pokrywają się.⁷

Kompetencje samorządów lokalnych są zróżnicowane. Zazwyczaj są odpowiedzialne za planowanie urbanistyczne, nadzór budowlany, drogi lokalne, wodę, kanalizację, gospodarkę odpadami i usługi sanitarne oraz publiczne tereny i udogodnienia rekreacyjne. Niektóre jednostki odpowiadają za działalność przedsiębiorstw transportowych i energetycznych. Większość samorządów ustanawia podatki i opłaty lokalne, ale ich działalność jest także finansowana przez wyższe szczeble rządowe.

Rząd federalny współpracuje z rządami stanowymi w wielu obszarach, jak na przykład edukacja, transport, zdrowie oraz tworzenie nowego prawa w różnych zakresach. Trwałym elementem w australijskiej polityce jest debata między władzami federalnymi i stanowymi na temat podatków, ponieważ podatek dochodowy jest ustalany przez rząd centralny.

2. Uregulowania prawne gwarantujące udział partnerów społecznych w procesie konsultacji

W Australii partnerzy społeczni są obligatoryjnie włączani w proces konsultacji dotyczący zmian w prawie lub tworzenia nowych przepisów. Przedstawienie szczegółowych rozwiązań poprzedzone zostanie zaprezentowaniem szerszego tła działań podejmowanych w ciągu ostatnich kilku lat przez władze publiczne.

Rząd Australii pragnąc dostosować się do zaleceń OECD, dotyczących poprawy jakości ustawodawstwa oraz zmniejszenia obciążeń wynikających z przepisów prawnych dla społeczeństwa, powołał zespół do spraw zmniejszenia obciążeń prawnych dla biznesu. Rezultatem prac grupy był raport⁸ zawierający rekomendacje, z których wiele zostało wprowadzonych w życie. Przede wszystkim w 2006 r. rząd zatwierdził sześć poniższych zasad, które zdaniem zespołu powinny towarzyszyć procesowi tworzenia prawa⁹.

- Rządy nie powinny wprowadzać zmian w prawie dla wyartykułowania problemów, dopóki cel podejmowanej inicjatywy nie zostanie jasno określony. Powinno to obejmować określenie charakteru problemu i uzasadnienie dlaczego potrzebne są dodatkowe działania, z uwzględnieniem, że nie wszystkie problemy powinny być rozwiązywane przez rząd.

⁷ *Australia's Political System*, www.abc.net.au/ra/federasi/tema1/aus_pol_chart_e.pdf.

⁸ *Rethinking Regulation: Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business*, Report to the Prime Minister and the Treasurer Australian Government, Canberra January 2006.

⁹ *Rethinking Regulation: Australian Government Response*, 15 August 2006 [za:] *Best Practice Regulation Handbook*, Australian Government, Canberra August 2007, s. 2-3.

- Możliwe opcje rozwiązań (w tym samoregulacji i współregulacji) muszą być zidentyfikowane, a korzyści i koszty ich wprowadzenia (w tym koszty przestrzegania przepisów) muszą być oszacowane w odpowiednim zakresie.
- Tylko opcja, która generuje największe korzyści dla społeczeństwa, uwzględniająca wszystkie skutki, powinna zostać przyjęta.
- Skuteczne doradztwo powinno być zapewnione odpowiednim organom regulacyjnym (instytucjom tworzącym prawo) i stronom podlegającym tworzonemu prawu jako wyraz dążenia do przejrzystości tworzonego prawa, a także dostosowania go do rzeczywistych potrzeb.
- Potrzebne są mechanizmy dla zapewnienia nowym przepisom aktualności i skuteczności w miarę upływu czasu.
- Istnieje potrzeba skutecznych konsultacji z interesariuszami podlegającymi uregulowaniom na wszystkich etapach tworzenia prawa.

Inicjatywy rządu Australii zmierzające do poprawy jakości tworzonego prawa i zmniejszenia biurokracji (w tym poprzez nacisk na włączanie partnerów społecznych w procesy legislacyjne) stanowią istotną część działań zmierzających do poprawy wydajności i konkurencyjności gospodarki Australii na rynkach międzynarodowych, zwiększenia jej potencjału i zdolności do szybszego dostosowywania się do zachodzących zmian, a także przyspieszenia tempa wzrostu gospodarki. Dwa zasadnicze obszary działań rządu w ramach programu reform procesów regulacyjnych to: powołanie Wydziału Deregulacji Polityki (*Deregulation Policy Division*) w Ministerstwie Finansów i Deregulacji oraz upowszechnianie najlepszych praktyk w zakresie tworzenia prawa.

Wydział Deregulacji Polityki wspiera ministra w realizacji reformy na poziomie federalnym, jak i na poziomie stanów i terytoriów, poprzez nadzorowanie prac Rady Rządów Australii (*Council of Australian Governments – COAG*) oraz powołanej przez nią grupy roboczej do spraw ustawodawstwa gospodarczego i konkurencji (*The Business Regulation and Competition Working Group – BRCWG*). Wydział między innymi zajmuje się:

- monitoringiem obowiązującego prawa w celu identyfikowania i usuwania niepotrzebnych lub źle skonstruowanych przepisów;
- wzmacnianiem procedur legislacyjnych dla zapewnienia wprowadzania nowego prawa lub dokonywania zmian w prawie jedynie w razie konieczności, jednocześnie starając się zminimalizować koszty wdrożenia nowych rozwiązań dla biznesu;
- doradzaniem rządowi w sprawie zasadności proponowanych uregulowań.¹⁰

Jeżeli chodzi o drugi obszar – upowszechnianie najlepszych praktyk w zakresie tworzenia prawa – zarówno rząd federalny, jak i rządy stanów i terytoriów wprowadziły (poprzez Radę Rządów Australii) procedury w procesach legislacyjnych, mające na celu zapewnienie efektywności i skuteczności nowego prawa. Rząd federalny wprowadził wiele dokumentów i narzędzi w celu zapewnienia przestrzegania przez ministerstwa i agencje rządowe wytycznych dotyczących najlepszych praktyk podczas tworzenia prawa. Należą do nich:

- „Podręcznik najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym” (*Best Practice Regulation Handbook*) – obszerny opis wymagań w zakresie stosowania najlepszych praktyk podczas tworzenia prawa przez ministerstwa i agencje rządowe (opisany w punkcie 3 niniejszego opracowania);

¹⁰ Więcej informacji na temat pracy wydziału można znaleźć na stronie: www.finance.gov.au/deregulation/deregulation-division.html.

- formularz oceny wstępnej (*Preliminary Assessment form*) – do stosowania przez osoby uczestniczące w opracowywaniu nowych przepisów w celu stwierdzenia, czy pogłębiona i szczegółowa analiza wpływu jest potrzebna;
- kalkulator kosztów wdrożenia prawa dla biznesu (*Business Cost Calculator*) – narzędzie informatyczne dla przedsiębiorców pozwalające oszacować, jakie koszty są związane z dostosowaniem się do nowego prawa;
- Biuro do spraw najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym (*Office of Best Practice Regulation – OBPR*), które odgrywa kluczową rolę w poprawie procesów legislacyjnych i jakości prawa na obydwu omawianych poziomach, poprzez zapewnianie doradztwa i szkoleń osobom zaangażowanym w prace legislacyjne (w tym przeprowadzającym konsultacje społeczne) oraz promocję najlepszych praktyk w tym zakresie.¹¹

Rada Rządów Australii opublikowała „Przewodnik najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym”, który praktycznie powiela zasady z przewodnika rządu federalnego.¹²

3. Kodeksy dobrych praktyk regulujące włączanie partnerów społecznych w proces legislacyjny

Rządowy „Podręcznik najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym”¹³ opublikowany przez rząd federalny w 2007 r. zawiera zasady i wytyczne, które są obligatoryjne dla wszystkich ministerstw, agencji rządowych oraz innych jednostek tworzących, weryfikujących lub reformujących regulacje prawne. Jedną z części podręcznika jest poświęcona konsultacjom społecznym. Zgodnie z wymaganiami konsultacje muszą być przeprowadzane z szerokim gronem interesariuszy, wśród których wymieniono między innymi: przedsiębiorców, konsumentów, związki zawodowe oraz grupy działające na rzecz ochrony środowiska naturalnego. Jedno z zaleceń mówi, aby dobierając instytucje i organizacje do konsultacji, zwrócić uwagę na reprezentowanie różnych punktów widzenia, czyli w przypadku przedsiębiorców należy uwzględnić nie tylko organizacje reprezentujące duże korporacje, ale i małe przedsiębiorstwa, a także różne sektory – zależnie od danego zagadnienia. Podobne zalecenia odnoszą się również do innych partnerów społecznych. Podręcznik jest ogólnodostępny, łatwo mogą do niego dotrzeć organizacje pozarządowe i powoływać się na jego zasady obligatoryjne dla instytucji zaangażowanych w proces legislacyjny.

Z „Podręcznika najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym” wynika, że konsultacje społeczne powinny być prowadzone na każdym etapie legislacji, ponieważ pomagają w ustaleniu wpływu planowanej regulacji na społeczeństwo. W podręczniku podkreślono, aby pamiętać, że zakres konsultacji społecznych powinien być współmierny do skali problemu i wielkości potencjalnego wpływu danego rozwiązania prawnego na społeczeństwo. Wskazano też siedem zasad, którymi powinni kierować się legislatorzy prowadząc konsultacje społeczne:

- ciągłość,
- ukierunkowanie,

¹¹ www.finance.gov.au/obpr/about/index.html

¹² Zasady i wytyczne, także w zakresie włączania partnerów społecznych w procesy konsultacyjne przedstawiamy w punkcie 3. *Best Practice Regulation: A Guide for Ministerial Councils and National Standard Setting Bodies*, COUNCIL OF AUSTRALIAN GOVERNMENTS, www.finance.gov.au/obpr/proposal/coag-guidance.html, October 2007.

¹³ *Best Practice Regulation Handbook*, Australian Government, Canberra August 2007.

- właściwy termin,
- dostępność,
- przejrzystość,
- spójność i elastyczność,
- ewaluacja i przegląd.

Poniżej przedstawiamy szczegółowe wyjaśnienia, jak rozumiane są zasady, zgodnie z którymi mają być prowadzone konsultacje społeczne z udziałem interesariuszy.

Ciągłość

Konsultacje z głównymi interesariuszami powinny być procesem ciągłym. Konsultacje powinny rozpoczynać się jak najwcześniej i powinny być kontynuowane we wszystkich etapach tworzenia regulacji. To pomoże w identyfikacji i zrozumieniu potencjalnych problemów oraz w projektowaniu i wdrażaniu lepszych uregulowań prawnych. Organy regulacyjne muszą przeprowadzać konsultacje w celu zagwarantowania działania proponowanych rozwiązań zgodnie z intencją rządu. Muszą też utrzymywać konstruktywne relacje z głównymi interesariuszami dla uzyskania informacji na temat potencjalnych skutków regulacji.

Ukierunkowanie

Ministerstwa i agencje rządowe muszą uwzględniać w przeprowadzanych konsultacjach zakres proponowanych przepisów i brać pod uwagę różnorodne podmioty, aby zapewnić szerokie spektrum opinii na temat proponowanych zmian. Odpowiednie osoby i grupy to:

- przedsiębiorstwa, konsumenci, związki zawodowe, grupy działające na rzecz ochrony środowiska naturalnego i innych interesariuszy;
- władze stanowe i władze lokalne;
- ministerstwa szczebla centralnego, agencje rządowe, inne organy i ciała ustawowe.

Celowe jest włączenie do konsultacji różnych organizacji i instytucji spośród wymienionych trzech grup, ponieważ wpływ danej propozycji na każdą z nich może być inny. Przykładowo opinie przedsiębiorców na temat danego rozwiązania mogą się różnić w zależności od wielkości firmy, rodzaju działalności czy lokalizacji. Prowadząc konsultacje z przedstawicielami biznesu, właściwe będzie zaproszenie do nich stowarzyszeń branżowych i grup reprezentujących małe przedsiębiorstwa. Jednakże może się okazać, że nie reprezentują one wszystkich zainteresowanych stron w danym sektorze. Dlatego należy rozważyć, jak zaangażować w konsultacje również indywidualnych przedsiębiorców. Podobne podejście powinno obowiązywać w przypadku innych grup społecznych.

Jeżeli chodzi o instytucje i ciała publiczne różnych szczebli, powinny brać udział w konsultacjach w celu zapewnienia spójności i komplementarności uregulowań na wszystkich poziomach.

Właściwy termin

Ważne jest, by konsultacje były prowadzone we wczesnej fazie, gdy są rozważane cele planowanej regulacji i różne podejścia do rozwiązania kwestii problematycznej. Roczne plany regulacji (omówione nieco dalej) oraz strona internetowa konsultacji (o której piszemy dalej w niniejszym punkcie i została omówiona bardziej szczegółowo w punkcie 4) to dwa sposoby na przekazanie zainteresowanym stronom informacji o potencjalnych zmianach w prawie. Terminy konsultacji powinny być planowane tak, aby zainteresowane

strony miały wystarczająco dużo czasu na przygotowanie opinii. Należy unikać okresu wakacyjnego i końca roku budżetowego, zwłaszcza jeśli grupą docelową planowanego prawa są małe firmy. Okres niezbędny na przeprowadzenie konsultacji będzie zależeć od specyfiki zagadnienia, podlegającego konsultacjom (np. od różnorodności zainteresowanych stron lub złożoności sprawy). Jednakże w przypadku, gdy wymagane jest szybkie zaopiniowanie propozycji regulacji, pewne ograniczenia dotyczące czasu przeznaczonego na konsultacje mogą być nieuniknione.

Dostępność

Proces konsultacji powinien być dostępny dla zainteresowanych grup za pośrednictwem odpowiednich metod, pozwalających skontaktować się z przeprowadzającą konsultacje. Jednostki przeprowadzające konsultacje powinny informować zainteresowane strony o konsultacjach, wykorzystując takie środki, jak na przykład upowszechnianie informacji prasowych oraz reklam w różnych mediach, w tym w biuletynach organizacji przedsiębiorców, stowarzyszeń społecznych i poprzez stronę internetową konsultacji dla biznesu. Strona internetowa konsultacji biznesowych i roczne plany zmian w regulacji automatycznie powiadamiają przedsiębiorstwa i agencje rządowe o rozpoczynających się konsultacjach w obszarach, w których wyrazili swoje zainteresowanie. Są to efektywne i niedrogie sposoby powiadamiania zainteresowanych stron o potencjalnych zmianach w przepisach.

Informacje przekazywane interesariuszom powinny być łatwe do zrozumienia – powinny być przygotowane we właściwym formacie, napisane zrozumiałym i prostym językiem i powinny zawierać wyjaśnienie kluczowych kwestii, w szczególności w przypadku, jeśli projektowany akt dotyczy złożonych kwestii. Pisemne dokumenty konsultacyjne powinny zawierać streszczenia, pozwalające szybko ocenić, czy proponowane przepisy mają dla poszczególnych interesariuszy znaczenie i czy konieczne jest angażowanie się przez nich w konsultacje. Jednocześnie bardziej szczegółowe informacje i dokumenty powinny być dostępne dla zainteresowanych na stronie internetowej jednostki ogłaszającej konsultacje.

Konsultacje mogą mieć różne formy (nie tylko pisemne), jak na przykład: publiczne spotkania z interesariuszami, grupy robocze, grupy dyskusyjne, ankiety lub fora internetowe. Zasadność zastosowania danej metody zależy od kwestii podlegającej konsultacjom, charakteru partnerów społecznych i czasu przeznaczonego na konsultacje.

Przejrzystość

Udział partnerów społecznych na jak najwcześniejszym etapie prac legislacyjnych będzie świadczył o przejrzystości procesu i uwzględnianiu opinii stron, które powinny być włączone w ten proces. Cele procesu konsultacji powinny być jasne. Aby uniknąć nieporozumień i nie stwarzać podstaw do nierealistycznych oczekiwań ze strony interesariuszy, wszelkie aspekty projektu prawa, które zostały już sprecyzowane i nie będą podlegały zmianie powinny być jasno określone. Na przykład, jeśli podjęto już decyzje dotyczące wprowadzenia konkretnej regulacji, zainteresowane strony powinny mieć świadomość, że ustawodawca oczekuje ich opinii dotyczącej wdrażania przepisów, a nie istoty rozwiązania. Jasne określenie obszarów, w których opinie są pożądane, będzie sprzyjało wyższej użyteczności nadesłanych odpowiedzi. Zachętą do wyrażenia opinii będzie wskazanie konsultowanym organizacjom aspektów, w których szczególnie wartościowy będzie ich odzew.

Zainteresowane strony powinny być także poinformowane, że tworzenie prawa odbywa się zgodnie z określonymi zasadami (w tym również według podręcznika i innych materiałów) oraz że konsultacje także przeprowadzane są zgodnie z wytycznymi w tym za-

kresie. Ministerstwa i agencje rządowe powinny zadbać o zachowanie poufnego charakteru informacji przekazywanych przez organizacje i strony uczestniczące w konsultacjach.

Informacje lub dokumenty, na podstawie których przeprowadzane są konsultacje takie, jak wstępna ocena kosztów stosowania nowego prawa przez przedsiębiorstwa lub wstępne oceny wpływu regulacji, projekty ustaw (czy projekty rozwiązań alternatywnych) – powinny, w miarę możliwości i potrzeb, być dostępne dla zainteresowanych stron, aby umożliwić im przygotowanie przemyślanych uwag na temat proponowanych przepisów.

Aby zapewnić wiarygodność konsultacji, agencje i ministerstwa prowadzące konsultacje powinny również przedstawić uczestnikom tego procesu sposób wykorzystania uzyskanych opinii.

Spójność i elastyczność

Spójne procedury dotyczące konsultacji mogą ułatwić interesariuszom uczestnictwo w tym procesie oraz zrozumienie idei prowadzenia konsultacji. Spójne procedury pozwalają również na lepszą koordynację prac legislacyjnych i sprzyjają lepszej jakości stanowionego prawa, dzięki czemu można uniknąć skutków przypadkowych działań, podejmowanych przez interesariuszy. Jednak spójność procedur musi być zrównoważona z potrzebą dopasowania konsultacji do zagadnienia podlegającego temu procesowi.

W przypadkach, gdy ministrowie zobowiązali się do wprowadzenia konkretnych przepisów, konsultacje mogą poprawić projekt regulacji i pomóc zminimalizować obciążenia dla przedsiębiorstw i koszty dostosowania się do nowego prawa dla społeczeństwa. W niektórych przypadkach konsultacje społeczne mogą być nieodpowiednim działaniem (na przykład, gdy istnieje potrzeba zachowania poufności w sprawach dotyczących bezpieczeństwa narodowego lub w innych kwestiach). Wówczas alternatywą może być przeprowadzenie konsultacji z zainteresowanymi stronami w tajemnicy. Jednak niekiedy nie można konsultować propozycji rozwiązań prawnych nawet z ograniczoną grupą i z zachowaniem poufności (przykładowo – jeśli są planowane nowe inicjatywy dotyczące ograniczenia unikania opodatkowania), choć niewykluczone, że można przeprowadzić ograniczone konsultacje, poddając pod opinię specjalistom spoza rządu wstępną koncepcję rozwiązania problemu.

Konsultacje mogą być niepotrzebne w przypadku drobnych zmian lub poprawek technicznych w przepisach prawnych, na przykład gdy należy poprawić błędy lub usunąć wady.

Biuro do spraw najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym (*Office of Best Practice Regulation – OBPR*) może udzielać porad na temat dopasowania procedury konsultacji do danych okoliczności. Ważne, aby przystępując do prac legislacyjnych, jak najwcześniej zasięgnąć opinii OBPR na temat działań planowanych w danym procesie, tak aby zapewnić wystarczająco dużo czasu na przeprowadzenie konsultacji społecznych.

Ewaluacja i przegląd

Jednostki zajmujące się tworzeniem prawa powinny dokonywać ewaluacji procesów konsultacji społecznych i stale poszukiwać sposobów zwiększenia ich skuteczności. Na przykład, lepsze wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjnych może zmniejszyć koszty prowadzenia konsultacji oraz skrócić czas niezbędny na przeprowadzenie konsultacji.

Ocena efektywności konsultacji może obejmować badanie liczby i rodzaju uzyskanych opinii, sprawdzenie czy niektóre metody konsultacji były bardziej skuteczne niż inne, czy też zbadanie, jaki był wpływ opinii uzyskanych w trakcie konsultacji na ostateczne decyzje w sprawie regulacji. Ministerstwa i agencje zachęca się do publikowania protokołów z konsultacji.

W „Podręczniku najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym”, w części poświęconej konsultacjom społecznym, przedstawiono również wymagania dotyczące poddawania pod konsultację propozycji aktów prawnych o istotnym znaczeniu (*green papers*), testowania nowych przepisów (*exposure draft*), strategii konsultacji (*consultation strategy*) oraz sporządzania rocznych planów regulacji (*Annual Regulatory Plans*).

„Zielona księga”

W przypadku propozycji aktów prawnych o istotnym znaczeniu, wymagane jest wydanie dokumentu, zawierającego opis rozwiązań alternatywnych, będącego podstawą do konsultacji. Dokument – powszechnie znany jako „Zielona księga” – powinien zawierać większość elementów oświadczenia o wpływie regulacji (*Regulation Impact Statement – RIS*), takich jak: opis problemu, cele, niektóre opcje (w tym opcja preferowana), zidentyfikowane główne grupy, których dotyczy nowe prawo oraz wstępną analizę wpływu regulacji. W miarę możliwości należy określić preferowaną opcję proponowanego rozwiązania prawnego, jednak ważne jest, aby zainteresowane strony wiedziały, że inne opcje nie są wykluczone, w przeciwnym razie ich udział może być ograniczony, co zmniejszy skuteczność procesu konsultacji. OBPR doradzi czy opracowanie zielonej księgi jest wymagane i czy powinny być przeprowadzone konsultacje w trakcie jej przygotowywania.

„Zielona księga”, podobnie jak inne dokumenty konsultacyjne, może być podstawą do zadawania pytań interesariuszom i skierowania do nich prośby o przekazanie brakujących informacji. Należy wyjaśnić, w których aspektach wkład zainteresowanych podmiotów i grup będzie szczególnie ceniony. Odpowiedzi zazwyczaj są bardziej przydatne i trafne, gdy zainteresowane strony wiedzą, na czym należy się skoncentrować. W przypadku mniej znaczących propozycji legislacyjnych nie tak obszerny dokument może być bardziej odpowiedni do konsultacji.

Testowanie nowych przepisów

Konsultacje i analizy wprowadzenia w życie opcji projektowanych rozwiązań prawnych są ważną częścią procesu tworzenia legislacji. Przed ukończeniem tych prac, planowane rozwiązanie musi być testowane wśród interesariuszy o istotnym znaczeniu gospodarczym. Pozwala to zidentyfikować drobne szczegóły, które mogą mieć istotny wpływ na funkcjonowanie nowego prawa. Testowanie nowych przepisów (*exposure drafts*), zwłaszcza skomplikowanych, jest jedną z możliwości, którą mogą wykorzystać ministerstwa i agencje rządowe w celu uzyskania od przedsiębiorstw i innych zainteresowanych stron bardziej szczegółowych uwag na temat działania nowych uregulowań w praktyce.

Gdy testowanie nowych przepisów jest wymagane, w większości przypadków wcześniej podejmuje się decyzję co do wyboru wariantu regulacyjnego poddawanego testowaniu. W związku z tym może się pojawić dwuetapowy proces decyzyjny. Opracowane oświadczenie o wpływie regulacji (RIS) może zostać zmienione w kwestii wdrożenia nowego prawa, na podstawie obserwacji oraz wniosków płynących z testowania projektowanego rozwiązania prawnego. Do wiadomości publicznej podaje się wówczas zmienione oświadczenie o wpływie regulacji (obejmujące obydwa etapy decyzyjne), aby zachować przejrzystość procesu tworzenia prawa.

Strategia konsultacji

Wczesne planowanie jest niezbędne do pomyślnego przeprowadzenia konsultacji. Konsultacje są procesem ciągłym, który musi zacząć się wcześniej w procesie prac legislacyj-

nych. W niektórych przypadkach mogą pojawić się wątpliwości związane z tworzeniem nowego prawa, wówczas plany konsultacji mogą być zmieniane i aktualizowane w związku ze zmianami w pracach nad przepisami. Plany konsultacji zapewniają spójność procedury konsultacji oraz pozwalają na pewną elastyczność.

Plan konsultacji powinien obejmować cały proces tworzenia prawa i określać cel konsultacji, odpowiednie grupy docelowe, odpowiednie formy konsultacji, a także ich termin. Jednak musi zostać zachowana równowaga między zakresem i długością konsultacji a efektywnością pracy rządu. Zgodnie z wymaganiami rządu dotyczącymi analizy wpływu regulacji, konsultacje powinny pozostać proporcjonalne do potencjalnego wpływu przepisów. Ważna jest liczba konsultacji, jednak nacisk należy kłaść na osiągnięcie ich wysokiej jakości.

Publikowanie planu konsultacji zapewnia interesariuszom informacje o przyszłych konsultacjach. Wpływa to na poprawę przejrzystości procesu tworzenia prawa i dzięki wczesnemu informowaniu umożliwia zainteresowanym efektywny udział w tym procesie.

Roczne plany regulacji

Plany konsultacji społecznych są kluczowym elementem Rocznych Planów Regulacji (*Annual Regulatory Plans*), których tworzenia i stałej aktualizacji rząd wymaga od wszystkich ministerstw i agencji rządowych, zaangażowanych w prace legislacyjne. Głównym celem tworzenia rocznych planów regulacji jest zapewnienie zainteresowanym jak najwcześniej informacji, dotyczących potencjalnych zmian w przepisach. Propozycje nowych rozwiązań legislacyjnych, które wymagają dalszych analiz prawnych (na przykład przygotowania raportu z wyliczeń przy pomocy kalkulatora kosztów wdrożenia prawa dla biznesu lub przygotowania oświadczenia o wpływie regulacji) oraz przeglądu regulacji powinny być włączone do Rocznych Planów Regulacji. Plany te zawierają informacje o proponowanych działaniach, w tym opis problemu, o możliwości konsultacji i przewidywanym harmonogramie.¹⁴ Jeśli potrzebna jest pomoc w przygotowaniu lub aktualizacji planu regulacji, warto skontaktować się z OBPR.

Roczne plany regulacji są publikowane na stronie internetowej każdego ministerstwa i agencji rządowej, linki do planów poszczególnych jednostek dostępne są także na stronie internetowej OBPR. Dotarcie do rocznych planów regulacji jest również możliwe za pośrednictwem strony internetowej konsultacji biznesowych.¹⁵

W celu zapewnienia przejrzystości w procesie legislacyjnym i wdrażania najlepszych praktyk w konsultacjach społecznych, plany powinny obejmować odpowiedzi na pytania przedstawione poniżej.

Jakie konsultacje zostały już przeprowadzone w sprawie danej propozycji?

Przed przygotowaniem wstępnej oceny regulacji wskazane jest podjęcie uproszczonych konsultacji w celu zebrania informacji na temat problemu, celów legislacji i możliwości rozwiązania problemu (zarówno prawnych jak i pozaprawnych). Konsultacje te są wymagane, zanim zakończą się prace nad preferowaną opcją.

Jaki jest cel każdej rundy konsultacji?

W zależności od skali projektu nowego prawa i celów konsultacji, właściwe może być przeprowadzenie wielu rund konsultacji. W planach konsultacji należy jasno określić cele

¹⁴ Wytyczne dla ministerstw i agencji dotyczące przygotowania i opublikowania planów regulacji są dostępne na stronie www.obpr.gov.au

¹⁵ www.consultation.business.gov.au – piszemy o niej więcej w punkcie 4.

każdej rundy (jakie wyniki są pożądane). Przykładowo, przeprowadzając burzę mózgów należy wyartykułować czy celem tej metody jest zebranie nowych pomysłów, zgromadzenie dowodów i danych, potwierdzanie dokonanych ustaleń, czy zweryfikowanie możliwego wpływu planowanych przepisów na szerszą społeczność? W zależności od celów, konsultacje mogą być prowadzone w odniesieniu do całego projektu ustawy lub różnych elementów oceny wpływu regulacji, takich jak: natura stwierdzonych problemów, cele rządu, możliwości zidentyfikowania różnic w postrzeganiu problemu, czy porównanie wpływu różnych opcji przepisów na poszczególne grupy społeczne.

Określenie celu konsultacji pomoże ustalić, kto powinien być włączony w konsultacje, jak i kiedy.

Kto będzie konsultowany w każdej rundzie?

Ministerstwa i agencje rządowe powinny przeprowadzać szeroko zakrojone konsultacje, w celu zapewnienia różnorodności podmiotów reprezentujących zainteresowane strony podlegające nowym przepisom. Strona internetowa konsultacji z przedstawicielami biznesu jest jednym z narzędzi pozwalających na szeroką promocję propozycji nowych rozwiązań prawnych oraz zachęcających do udziału w procesie konsultacji.¹⁶

Oprócz zidentyfikowania grup podlegających projektowanemu prawu, konsultacje są także okazją do poszukiwania i zaangażowania stron, które mogą wnieść znaczący wkład w proces tworzenia prawa. Organizacje przedsiębiorców, organizacje społeczne i ciała doradcze mogą być pomocne w identyfikacji partnerów, grup docelowych i osób z wiedzą techniczną lub specjalistyczną w danej dziedzinie.

W jakiej formie będą prowadzone konsultacje w każdej rundzie?

Konsultacje mogą mieć różne formy, ich wybór będzie w dużym stopniu zależał od rozpatrywanych zagadnień, które mają być konsultowane, a także od dostępnego czasu i zasobów.

Powszechnie stosowaną formą są konsultacje pisemne, jednak przed pisemnymi konsultacjami powinny być przeprowadzone nieformalne konsultacje z interesariuszami, których potencjalnie dotyczy projekt. Powinno to doprowadzić do uzyskania większej liczby informacji w trakcie konsultacji i zapewnienia zaangażowania zainteresowanych stron od samego początku i co się z tym wiąże – lepszego zrozumienia propozycji.

Wstępne informacje o planowanych przepisach mogą pomóc w zaangażowaniu interesariuszy na początku procesu konsultacji, natomiast projekty oświadczenia o wpływie regulacji lub oceny kosztów dostosowania biznesu do nowych przepisów mogą przyciągnąć uwagę partnerów społecznych na późniejszych etapach konsultacji.

W przypadku projektów legislacyjnych o istotnym znaczeniu, dokumentem będącym podstawą konsultacji jest „zielona księga”, natomiast w przypadku złożonych uregulowań, wymagane jest testowanie nowych przepisów.

Kiedy rozpocznie się każda runda konsultacji?

Harmonogram konsultacji musi być ustalany indywidualnie dla każdego przypadku, ale z uwzględnieniem zasady, że konsultacje powinny rozpocząć się jak najwcześniej, aby można było w maksymalnym stopniu wykorzystać informacje dzięki nim uzyskane podczas tworzenia regulacji. Konsultacje powinny być postrzegane jako stały i powtarzający się element w procesie tworzenia prawa, a nie jako jednorazowe wydarzenie.

¹⁶ Więcej na temat strony internetowej poświęconej konsultacjom z biznesem – w punkcie 4.

Ramy czasowe konsultacji są nierozzerwalnie związane z celami konsultacji. Wstępne konsultacje mogą być przeprowadzone w celu ustalenia z zainteresowanymi stronami sposobu postrzegania przez nie problemu i celów rządu. Kolejne konsultacje z interesariuszami mogą stanowić okazję do uzyskania ich opinii na temat możliwych rozwiązań alternatywnych, a także zbadania, którą opcję preferują. Jednak ze względu na skuteczność konsultacji powinno wyważyć się czas i częstotliwość, w celu uniknięcia „zmęczenia” partnerów społecznych konsultacjami.

W przypadku, gdy wymagane jest opracowanie „zielonej księgi”, dokument ten powinien być dystrybuowany stosunkowo wcześniej w procesie kształtowania prawa, zanim prace nad wariantem preferowanym zostaną zamknięte. Testowanie nowych przepisów powinno zostać przeprowadzone bliżej zakończenia procesu legislacyjnego, ale na tyle wcześniej, aby interesariuszom jeszcze dać czas na dostarczenie informacji zwrotnych i wyrażenie swoich opinii na temat testowanego rozwiązania.

Jak długo będą trwały konsultacje?

Zazwyczaj interesariusze narzekają na zbyt krótki czas pozostawiony im na przedstawienie opinii dotyczących nowego prawa. Włączanie interesariuszy (na przykład w ramach stałych organów konsultacyjnych) w określaniu harmonogramów konsultacji może być ważnym elementem budowy i podtrzymywania pozytywnych relacji. Dłuższe okresy konsultacji są bardziej atrakcyjne dla zainteresowanych stron, jednak celem rządu jest przeprowadzenie efektywnych konsultacji oraz faktyczne słuchanie odbiorców nowego prawa. Ministerstwa i agencje rządowe powinny zapewnić uczestnikom konsultacji realne ramy czasowe. W przypadkach, gdy regulacja potencjalnie będzie wpływała na małe przedsiębiorstwa, powinien być zapewniony wystarczający czas, aby interesariusze mogli zapoznać się z problemem i udzielić odpowiedzi, a także aby organizacje przedsiębiorców miały czas na kontakt z ich członkami.

Długość poszczególnych rund konsultacji zależy od charakteru i skutków propozycji prawa, celu każdej rundy, liczby rund, formy konsultacji, a także zaangażowanych grup. Na przykład, jeśli zainteresowane strony są proszone o opinie na temat całościowej propozycji nowego prawa, a wcześniej były prowadzone konsultacje o niedużym zasięgu, właściwe jest zapewnienie dłuższego czasu.

Długość poszczególnych rund konsultacji prowadzonych przez ministerstwa i agencje rządowe jest bardzo różna. Sześć tygodni jest właściwym okresem dla konsultacji, w których oczekuje się określenia wysokości kosztów dostosowania się przedsiębiorstw do nowych przepisów. Jednak w przypadku bardzo istotnych zmian w prawie, powinno być więcej czasu na przekazanie opinii przez interesariuszy, odpowiedni okres to około 12 tygodni.

Rola konsultacji z zainteresowanymi stronami w całym procesie legislacyjnym powinna być udokumentowana w oświadczeniu o wpływie regulacji (RIS) w formie oświadczenia o przebiegu konsultacji. Oświadczenie to powinno wskazywać, że konsultacje zostały przeprowadzone zgodnie z wytycznymi.¹⁷

Zasady i zobowiązania nałożone na ministerstwa i agencje rządowe zawarte w „Podręczniku najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym” i przedstawione powyżej, zostały także włączone do **przewodnika**¹⁸ **dla rad międzyrządowych** i innych gremiów, w których uczestniczą przedstawiciele rządu federalnego oraz rządów stanowych, terytorialnych

¹⁷ Więcej o informacjach, które muszą się znaleźć w oświadczeniu piszemy w punkcie 5.

¹⁸ *Best Practice Regulation: A Guide for Ministerial Councils and National Standard Setting Bodies*, COUNCIL OF AUSTRALIAN GOVERNMENTS, October 2007.

i samorządów lokalnych również zaangażowani w tworzenie różnego typu regulacji, w tym również w ustalanie standardów. W przewodniku dla australijskich międzyrządowych ciał legislacyjnych także położono nacisk na konsultacje społeczne jako kluczowy element tworzenia prawa. Powinni uczestniczyć w nim różni interesariusze, a przynajmniej konsumenci i organizacje przedsiębiorców.¹⁹

Prawne uregulowania dotyczące realizacji procesów legislacyjnych wprowadziły również **rządy stanowe** w Australii. Mają one różne nazwy, wymagania nakładane na stanowych legislatorów są także nieco odmienne, również tempo wprowadzania rozwiązań poprawiających legislację i dialog ze społeczeństwem jest różny, niemniej wspólna jest idea wszystkich zasad – kluczowym elementem tworzenia prawa są konsultacje społeczne, których podstawą jest dokument zawierający opis problemu, analizę wpływu regulacji (zależnie od etapu – wstępną lub pogłębioną), zidentyfikowane grupy społeczne, podlegające wpływowi nowego prawa i możliwe opcje regulacji. Zwykle wymagane są dwie rundy konsultacji. Standardem jest także publikowanie dokumentu odpowiadającego oświadczeniu o wpływie regulacji (RIS, chociaż w różnych stanach nosi on różne nazwy), będącego podstawą podjęcia ostatecznej decyzji o jej kształcie, gdzie między innymi umieszcza się szczegółowe informacje o przeprowadzonych konsultacjach, zebranych opiniach, opiniach uwzględnionych w projekcie przepisów, a także o instytucjach i partnerach społecznych uczestniczących w konsultacjach (łącznie z nazwiskami osób). Przykładowo rząd Nowej Południowej Walii nakłada na legislatorów obowiązek opracowywania oświadczeń o wpływie regulacji zarówno na potrzeby konsultacji społecznych, jak i na zakończenie prac legislacyjnych, zobowiązuje ich także do zapewnienia co najmniej 28 dni na konsultacje dotyczące projektów regulacji.²⁰ Z kolei rząd Victorii wymaga przygotowania dodatkowych dokumentów, oprócz oświadczenia o wpływie regulacji, jeśli potencjalny wpływ na biznes będzie znaczący, wówczas dodatkowo musi być opracowana ocena wpływu na przedsiębiorczość (*Business Impact Assessment*).²¹ Obowiązkiem agencji rządowych w tym stanie jest również przeprowadzanie konsultacji społecznych z interesariuszami. W stanie Queensland, oprócz opisanych powyżej obowiązków, od legislatorów wymaga się, aby propozycje uregulowań ograniczających konkurencję były dodatkowo przedmiotem badania publicznych korzyści (*public benefit test*).²² Rząd Tasmanii wymaga od stanowych legislatorów zapewnienia co najmniej 21 dni na konsultacje społeczne.²³ Na obszarze Terytorium Północnego konsultacje z partnerami społecznymi muszą być przeprowadzane w przypadku projektów rozwiązań prawnych o znaczącym wpływie na społeczeństwo.²⁴

4. Działania władz publicznych ukierunkowane na pozyskanie opinii partnerów społecznych. Aktywizowanie partnerów

Obok szeroko omówionych w poprzednich punktach zasad, którymi muszą kierować się legislatorzy w swojej pracy, godną polecenia inicjatywą federalnego rządu Australii ukierunkowaną na pozyskanie opinii partnerów społecznych jest portal internetowy *Business*

¹⁹ Tamże, s. 13.

²⁰ Best Practice Regulation Report 2008-09, Department of Finance and Deregulation, Office of Best Practice Regulation, Canberra 2009, s. 63.

²¹ Tamże, s. 65.

²² Tamże, s. 67.

²³ Tamże, s. 73.

²⁴ Tamże, s. 76.

Consultation (business.gov.au).²⁵ Rząd podjął tę inicjatywę w związku z rekomendacjami wynikającymi z raportu²⁶ zespołu do spraw zmniejszenia obciążeń prawnych dla biznesu (o którym wspomniano w punkcie 2). Platforma powstała zatem jako jeden z elementów przyczyniających się do zmniejszenia obciążeń prawnych dla australijskich przedsiębiorców, ale również poprawiających skuteczność konsultacji społecznych. Dla rządu jest to mechanizm współpracy z zainteresowanymi stronami w celu uzyskania informacji o nowych regulacjach, zminimalizowania kosztów dostosowania się biznesu do nowych przepisów i poprawy uregulowań prawnych.

Strona internetowa *Business Consultation* poświęcona konsultacjom z biznesem została założona przez Ministerstwo Przemysłu, Turystyki i Zasobów w celu:

- umożliwienia rejestracji zainteresowanym instytucjom, osobom i organizacjom, które chcą uczestniczyć w konsultacjach dotyczących konkretnych kwestii;
- automatycznego powiadomienia zainteresowanych stron, w tym przedsiębiorstw i agencji rządowych, o konsultacjach w dziedzinach, w których wyrazili swoje zainteresowanie;
- zapewnienia informacji na temat polityki rządu i celów konsultacji prowadzonych przez rząd;
- udostępnienia informacji na temat nowych i planowanych zmian w prawie;
- udostępnienia linków do informacji o obecnych i przeprowadzonych konsultacjach.

Za pośrednictwem strony Internetowej zarówno przedsiębiorcy, organizacje, jak i osoby indywidualne mają dostęp do bieżących konsultacji ogłaszanych przez rząd i agencje rządowe. W maju 2010 r. na stronie były zaproszenia do 26 konsultacji. Zagadnienia poddawane pod konsultacje, jak i okresy ich trwania były bardzo zróżnicowane. Przegląd harmonogramów pozwala stwierdzić, że na najdłuższe konsultacje przewidziano 15 miesięcy i dwa tygodnie (często rok, kilka miesięcy), a na najkrótsze 2,5 tygodnia, przy czym w tym przypadku chodziło o dwuetapowe wdrażanie nowych rozwiązań prawnych w zakresie promocji zatrudnienia Aborygenów (*The Indigenous Opportunities Policy*), rozpoczęcie pierwszego etapu realizacji polityki wyznaczono na 1 lipca 2010 r., a pełne wdrożenie przepisów rozpocznie się 1 stycznia 2011 r.²⁷

Ponadto zainteresowani mogą na bieżąco sprawdzać, jakie są **roczne plany** w zakresie ogłaszania konsultacji społecznych na stronach poszczególnych agencji rządowych odpowiedzialnych za przepisy dotyczące biznesu. W planach można znaleźć informacje na temat:

- zmian do rozporządzeń dotyczących przedsiębiorców, które miały miejsce od początku poprzedniego roku budżetowego,
- planowanych działań w bieżącym roku budżetowym, które mogłyby doprowadzić do zmian w regulacji działalności gospodarczej.

Plany zmian w regulacjach poszczególnych agencji rządowych zapewniają przedsiębiorcom, innym interesariuszom i opinii publicznej dostęp do informacji o zmianach w przepisach wprowadzanych przez rząd federalny. Jak wspomniano w punkcie 3, głównym celem planów jest jak najwcześniejsze wskazanie zainteresowanym stronom potencjalnych zmian

²⁵ Wejście na stronę konsultacji jest również możliwe poprzez adres www.consultation.business.gov.au

²⁶ *Rethinking Regulation: Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business*, Report to the Prime Minister and the Treasurer Australian Government, Canberra January 2006.

²⁷ Więcej informacji można znaleźć na stronie: www.deewr.gov.au/Indigenous/Employment/Pages/IndigOpportunitiesPolicy.aspx

regulacyjnych. Na stronie *Business Consultation* umieszczono linki do 28 departamentów i agencji rządowych, a ponadto umożliwiono pobranie wytycznych dla departamentów i agencji dotyczących przygotowania i publikacji rocznych planów zmian w regulacjach.²⁸

Można stwierdzić, że elementem mobilizującym instytucje organizujące konsultacje społeczne do włączania partnerów społecznych w ten proces jest obowiązek publikowania **oświadczenia o wpływie regulacji** (*Regulation Impact Statement – RIS*)²⁹, zawierającego między innymi odpowiedzi na poniższe pytania.

- Jaka jest główna grupa społeczna, na którą będzie wpływać proponowane rozwiązanie prawne? Kto został włączony do konsultacji?
- Jakie opinie zostały przedstawione?
- W jaki sposób uwzględniono w proponowanych przepisach opinie interesariuszy?
- W jaki sposób przebiegał proces konsultacji?
- W jakich aspektach konsultacje były ograniczone lub nie zostały przeprowadzone, dlaczego pełne konsultacje były nieodpowiednie?³⁰

Poza tym **rządy stanowe także zachęcają** partnerów społecznych i obywateli do angażowania się w kreowanie regulacji poprzez udział w konsultacjach. Najczęściej stosowanym narzędziem jest strona internetowa danego rządu, poświęcona konsultacjom. Tam umieszczane są informacje o bieżących konsultacjach oraz dokumenty poddawane ocenie. Przykłady takich działań zostały przedstawione w dalszej części, w punkcie 6.2.

5. Dostęp do informacji dla partnerów społecznych

Zarówno ministerstwa, jak i agencje rządowe oraz inne jednostki uczestniczące w tworzeniu nowego prawa są zobowiązane do udostępniania opinii publicznej, w tym także partnerom społecznym wyczerpujących informacji pozwalających zabrać głos w danej sprawie. W wydanym przez rząd federalny „Podręczniku najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym” wielokrotnie pojawiają się wytyczne dotyczące udostępniania informacji (o czym pisaliśmy w punkcie 3). W szczególności odnoszą się do tej kwestii zapisy, dotyczące zasad „**Dostępność**” i „**Przejrzystość**”. Zwraca się w nich uwagę legislatorów na wykorzystywanie różnych możliwości publikowania informacji (w różnych mediach, w biurach organizacji przedsiębiorców, stowarzyszeń społecznych i poprzez stronę internetową konsultacji dla biznesu), różne formy komunikatów, zakres upublicznionych dokumentów, a także zaznacza, że bardziej szczegółowe informacje i dokumenty powinny być dostępne dla zainteresowanych na stronie internetowej jednostki ogłaszającej konsultacje. Ponadto w zasadzie dotyczącej „**Przejrzystości**” umieszczono wymóg przedstawiania uczestnikom konsultacji społecznych sposobu wykorzystania uzyskanych opinii.

Istotnym elementem ułatwiającym dotarcie do właściwych informacji dla partnerów społecznych jest wymóg publikowania **rocznych planów regulacji** przez ministerstwa i agencje rządowe. Co roku w lipcu muszą być opublikowane nowe plany i na bieżąco powinny być aktualizowane, aby interesariusze mogli przygotować się do udziału w konsultacjach społecznych. Plany są publikowane na stronie internetowej każdej z tych instytucji,

²⁸ *Annual Regulatory Plans. Guidelines for departments and agencies on preparing and publishing annual regulatory plans*, Office of Best Practice Regulation, www.finance.gov.au/obpr/docs/OBPR-ARP-Guidelines-2008.pdf, April 2008.

²⁹ Wspomniano o tym dokumencie w punkcie 3.

³⁰ *Best Practice Regulation Handbook*, Australian Government, Canberra August 2007, s. 53.

a linki do planów poszczególnych jednostek dostępne są także na stronie internetowej Biura do spraw najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym (OBPR). Dotarcie do rocznych planów regulacji jest również możliwe za pośrednictwem strony internetowej konsultacji biznesowych.³¹

W praktyce dotarcie do trwających i planowanych konsultacji społecznych jest bardzo proste i możliwe za pośrednictwem między innymi wymienionych już stron internetowych:

- Biura do spraw najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym (*Office of Best Practice Regulation – OBPR*)³²,
- *Business Consultation* (www.consultation.business.gov.au),
- ministerstw i agencji rządowych ogłaszających konsultacje

oraz za pośrednictwem oficjalnej strony internetowej rządu federalnego Australii: <http://australia.gov.au>, gdzie na pierwszej stronie jest część „*Have Your Say*” z linkiem do konsultacji społecznych. Są tam umieszczone informacje o bieżących i zakończonych konsultacjach.

Informacje na temat projektów regulacji oraz konsultacji upowszechniają także **rządy stanowe** oraz ministerstwa w poszczególnych stanach. Przykładami takich działań są:

- zakładka „*Comment on*” („Skomentuj”) na głównej stronie internetowej rządu Queensland, gdzie umieszczono informacje o trwających konsultacjach (z zaznaczeniem nowo ogłoszonych), kończących się wkrótce oraz ostatnio zamkniętych;³³
- baner „*Shape Your State*” („Kształtuj Twój Stan”) na głównej stronie internetowej rządu Nowej Południowej Walii, gdzie pojawiają się informacje o zagadnieniach poddawanych pod konsultacje mieszkańcom Sydney.³⁴

Ponadto Biuro do spraw najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym (OBPR) co roku publikuje **raport** (*Best Practice Regulation Report*) dotyczący stosowania się do wytycznych, odnośnie tworzenia prawa przez ministerstwa i agencje rządowe, stanowe oraz inne jednostki zaangażowane w procesy legislacyjne, a także ustalanie różnego rodzaju standardów.³⁵ Na stronie internetowej biura dostępne są cztery raporty, ostatni obejmuje okres od 1.04.2008 r. do 30.06.2009 r. i został opublikowany w grudniu 2009 r. Umieszczono w nim między innymi wyniki oceny (za pomocą pięciu wskaźników) 16 ministerstw i agencji rządowych w zakresie stosowania obowiązkowych procedur. Stwierdzono, że w rozpatrywanym okresie 13 spośród weryfikowanych jednostek osiągnęło 100% adekwatnych wskaźników, na przykład: 15 opublikowało roczne plany regulacji, 13 jednostek przeprowadziło konsultacje społeczne we wszystkich wymaganych przypadkach (jedna w 71%, a dwie w 50% wymaganych procesów), 13 jednostek opracowało oświadczenia o wpływie regulacji we wszystkich wymaganych przypadkach (jedna w 71%, a dwie w 50% wymaganych procesów).³⁶ Ocenie poddano także 12 rad międzyministerialnych i jednostek zajmujących się ustalaniem standardów, które muszą stosować zasady ogłoszone przez COAG w przewodniku *Best Practice Regulation: A Guide for Ministerial Councils and National Standard Setting Bodies* (wspomniano o nim w punkcie 3). Osiem z nich w pełni stosowało wytyczne dotyczące procesu legislacyjnego. Ogółem w badanym okresie w 88% przypadków opraco-

³¹ www.consultation.business.gov.au – piszemy o niej w punkcie 4.

³² www.finance.gov.au/obpr/about/index.html

³³ www.qld.gov.au

³⁴ <http://nsw.gov.au>

³⁵ *Best Practice Regulation Report 2008-09*, Department of Finance and Deregulation, Office of Best Practice Regulation, Canberra 2009.

³⁶ Tamże, s. 27.

wano oświadczenie o wpływie regulacji na potrzeby prowadzenia konsultacji społecznych i w 96% przypadków – w drugim etapie tworzenia prawa, czyli jako podstawę do podjęcia decyzji w sprawie nowych przepisów.³⁷

6. Dobre praktyki partnerów społecznych Przegląd głównych organizacji i ich metod pracy

6.1. Organizacje i instytucje włączane do konsultacji społecznych

W Australii działa wiele organizacji reprezentujących sektor pozarządowy oraz grupy interesu. Są wśród nich duże, profesjonalne organizacje oraz małe grupy działające na zasadzie wolontariatu. W zależności od podstawy prawnej zastosowanej do utworzenia NGO, organizacja może prowadzić działalność lokalnie, to znaczy na terenie danego stanu lub terytorium albo na obszarze całego kraju. Uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego, czyli uzyskanie akredytacji AusAID, upoważnia NGO do ubiegania się o rządowe fundusze na prowadzenie działalności, co w praktyce stosują organizacje zajmujące się działalnością charytatywną. W lutym 2010 r. na liście akredytowanych instytucji było 41 jednostek (z tym, że 32 miały pełną akredytację, a pozostałe jedynie podstawową), między innymi³⁸:

- ActionAid Australia,
- Australian Red Cross,
- Burnet Institute,
- CARE Australia,
- Caritas Australia,
- CBM Australia,
- ChildFund Australia,
- International Needs Australia,
- International Women's Development Agency,
- Oxfam Australia,
- Save the Children Australia,
- TEAR Australia,
- UnitingWorld,
- WaterAid Australia,
- World Vision Australia,
- WWF – Australia.

Wiele z nich to międzynarodowe organizacje zajmujące się wyrównywaniem szans, pomocą pokrzywdzonym itp., część z nich zajmuje się również rzecznictwem interesów reprezentowanych grup społecznych na różnych poziomach władzy.

Istotną rolę spełniają organizacje reprezentujące biznes, takie, jak:

- Australian Chamber of Commerce and Industry, najważniejsza organizacja reprezentująca około 350 tys. australijskich przedsiębiorców, zatrudniających ponad 4 mln pracowników – za pośrednictwem swoich członków: 9 izb przemysłowo-handlowych oraz 26 ogólnokrajowych stowarzyszeń branżowych³⁹,
- Australian Institute of Petroleum,

³⁷ Tamże, s. 41.

³⁸ www.ausaid.gov.au/ngos/accredited.cfm

³⁹ Przykłady metod pracy Australijskiej Izby Przemysłowo-Handlowej prezentujemy w punkcie 6.2.

- Australian Medical Association,
- Business Council of Australia,
- Friends of the ABC (branża radiowo-telewizyjna),
- National Association of Forest Industries,
- Tasman Economics.

W Australii działają też związki zawodowe i organizacje pracowników, na przykład:

- Association of Professional Engineers, Scientists and Managers, Australia,
- Australian Council of Trade Unions,
- Australian Nursing Federation,
- Community and Public Sector Union,
- Electrical Trades Union,
- FSU – Finance Sector Union of Australia,
- National Tertiary Education Union.

Ponadto w Australii funkcjonuje wiele organizacji działających na rzecz różnych grup społecznych, ochrony środowiska naturalnego i zwierząt, walczących o przeforsowanie konkretnych rozwiązań prawnych dotyczących życia politycznego czy kwestii światopoglądowych. Wśród nich są między innymi instytuty badawcze, tak zwane *think tank*.⁴⁰ Do najbardziej znanych należą:

- Centre for Independent Studies,
- Institute of Public Affairs (IPA),
- the Sydney Institute.
- Australian Fabian Society,
- Evatt Foundation.

Wiele z wymienionych organizacji aktywnie uczestniczy w konsultacjach społecznych i utrzymuje na bieżąco przyjazne, robocze relacje z legislatorami.

6.2. Dobre praktyki władz publicznych i partnerów społecznych

Rada Rządów Australii

Podejście Rady Rządów Australii (*Council of Australian Governments – COAG*) do tworzenia nowych rozwiązań prawnych stanowi przykład efektywnych konsultacji społecznych, w których uczestniczyło kilkaset osób oraz organizacje reprezentujących biznes z całego kraju. W 2008 r. rada, jako organ współpracy rządu federalnego Australii oraz rządów stanowych i terytoriów, pracowała nad reformą ogólnokrajowego systemu licencjonowania obejmującego zawody w następujących branżach:⁴¹

- klimatyzacja i mechanika chłodzenia,
- budownictwo i zawody związane z budownictwem,
- elektryczna;
- transport lądowy (wyłącznie kierowcy samochodów osobowych i przewożący towary niebezpieczne),
- gospodarka morską,

⁴⁰ Przykłady australijskich organizacji pozarządowych i grup interesu można znaleźć na stronie: http://auspsa.anu.edu.au/www/Australia_NGO.htm oraz www.sourcewatch.org/index.php?title=Think_Tanks/Australia

⁴¹ Zob.: *National Licensing System for Specified Occupations. Decision Regulation Impact Statement*, www.coag.gov.au/coag_meeting_outcomes/2009-04-30/docs/National_Licensing_System_RIS.pdf, April 2009.

- instalacje wodno-kanalizacyjne i gazowe,
- pośrednictwo w obrocie nieruchomościami.

W trakcie prac nad nowymi rozwiązaniami prawnymi zaplanowano dwie rundy konsultacji – pierwsza w lipcu, druga w październiku 2008 r. W każdym ze stanów i terytoriów w obydwu rundach odbyły się osobno spotkania dla instytucji publicznych, włączonych w tworzenie nowych przepisów i dla pozostałych interesariuszy, w tym organizacji przedsiębiorców i pracowników.

Pierwsza runda konsultacji miała na celu przedstawienie wstępnych informacji dotyczących planowanych zmian w przyznawaniu koncesji w wybranych rodzajach działalności gospodarczej. Reforma w tej dziedzinie wynikała z szerokiego programu reform, podjętego wcześniej przez rząd mający na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla biznesu. Zmiany w przepisach odnoszących się do koncesjonowania miały wyeliminować przepisy nakładające się na siebie i tym samym zmniejszyć zobowiązania biurokratyczne dla przedsiębiorców. Na potrzeby pierwszej rundy konsultacji przygotowano oświadczenie o wpływie regulacji. Osoby uczestniczące w spotkaniach proszono o pisemne opinie na temat proponowanych rozwiązań. Do COAG dotarło 15 opinii na piśmie, odnoszących się do przedstawionego systemu koncesjonowania.

Wykorzystując opinie przedstawione przez instytucje i osoby zaangażowane w pierwszą rundę konsultacji, podjęto dalsze prace nad nowymi regulacjami. W drugiej rundzie konsultacji społecznych do COAG napłynęło 55 pisemnych opinii. W oświadczeniu o wpływie regulacji, które zostało opracowane na zakończenie prac nad nowymi przepisami i będącego podstawą do podjęcia decyzji o kształcie nowego prawa, wyszczególniono zagadnienia, które zostały poruszone w przekazanych legislatorom opiniach z dokładnym wskazaniem, które komentarze miały wpływ na kształt prezentowanych w dokumencie rozwiązań. W oświadczeniu o wpływie regulacji przedstawiono również pełną listę instytucji i organizacji (ze wskazaniem imiennej listy osób je reprezentujących) zaangażowanych w konsultacje, jak również listę instytucji, które przedstawiły pisemne opinie w poszczególnych rundach. W pierwszej rundzie konsultacji pisemne opinie zgłosiły takie instytucje, jak:

1. Australian Glass & Glazing Association,
2. Australian Institute of Conveyancers,
3. Australian Institute of Conveyancers, Western Australian Division Inc.,
4. Australian Landscape Industry Association,
5. Australian Property Institute,
6. Australian Shop & Office Fitting Industry Association,
7. Construction Industry Training Council,
8. Energy Networks Association,
9. Institute of Automotive Mechanical Engineers,
10. Institute of Strata Title Management NSW,
11. Master Builders Queensland,
12. National Community Titles Institute,
13. National Swimming Pool Institute,
14. Real Estate Institute of Australia,
15. Royal Institute of Chartered Surveyors.

W drugiej rundzie konsultacji wzięło udział 430 osób i reprezentowały one 271 instytucji pozarządowych, przedsiębiorstw, ministerstw i innych organów uczestniczących w two-

rzeniu nowych uregulowań zarówno federalnych, jak i stanowych. Pisemne opinie przedstawiły organizacje przedsiębiorców (niektóre wypowiedziały się też w pierwszej rundzie konsultacji), osoby fizyczne i przedsiębiorstwa.

W oświadczeniu o wpływie regulacji ogłoszono również, że konsultacje zostaną przeprowadzone w trakcie dalszej legislacji, jak i podczas wdrażania nowych rozwiązań.

Internetowe narzędzia konsultacji społecznych rządu Queensland⁴²

Przykładem dobrych praktyk stosowanych przez rząd Queensland w zakresie informowania i zachęcania interesariuszy do udziału w konsultacjach społecznych jest wspomniana wcześniej opcja „*Comment on*” oraz platforma konsultacji społecznych „*Get involved*”.

Przyciągająca uwagę zakładka „*Comment on*” („Skomentuj”) na głównej stronie internetowej rządu Queensland⁴³, prezentuje trzy ostatnio umieszczone zaproszenia do udziału w konsultacjach. Stąd zainteresowani są kierowani do podstrony, gdzie widać ile procesów konsultacyjnych jest aktualnie realizowanych i obok informacji o trwających konsultacjach (z zaznaczeniem nowo ogłoszonych), umieszczono kończące się wkrótce oraz ostatnio zamknięte. Co istotne, w trakcie prac nad niniejszą publikacją, widać było, jak codziennie zmienia się zawartość podstrony „*Comment on*”, co zapewniało zainteresowanym stronom dostęp do aktualnych informacji o konsultacjach społecznych.

Dzięki portalowi można również zapoznać się z wynikami badań ankietowych prowadzonych *on-line*. Przykładem takiego badania jest zapytanie mieszkańców stanu czy uważają, że powinno odbyć się referendum w sprawie oszczędzania światła w Południowo-Wschodnim Queensland. Na dwa pytania związane z tą kwestią twierdząco odpowiedziało ponad 46 tys. osób, przecząco ponad 25 tys. osób, a około 1,5 tys. było niezdecydowanych. Widać zatem, że liczba zebranych głosów jest istotna.

Ze strony „*Comment on*” można również przejść do informacji na temat kształtowania dobrego prawa (*Shaping Smart Regulation*) w ramach programu eliminowania niepotrzebnych regulacji. Stanowi to również zachętę dla wszystkich zainteresowanych do wyrażania swoich opinii o proponowanych zmianach i zgłaszania niepotrzebnych przepisów lub nakładających na mieszkańców stanu nadmierne obciążenia.

Istotnym elementem strony „*Comment on*” jest część „*Thanks for having your say*” zapewniająca informację zwrotną osobom i organizacjom, które przekazały swoje opinie. Po wybraniu jednego z ostatnio konsultowanych zagadnień można przejść do szczegółowych informacji o przeprowadzonych konsultacjach.

Zainteresowani mogą również otrzymywać powiadomienia o zmianach na stronie za pośrednictwem komunikatu RSS.

Opisane powyżej podstrony (oprócz „*Thanks for having your say*”) są umieszczone na portalu „*Get Involved*”, do którego można również przejść ze strony „*Comment on*”.

„*Get Involved*”⁴⁴ to strona internetowa rządu Queensland stworzona dla zachęcania mieszkańców do angażowania się w życie stanu. Przedstawione są na niej możliwości, w jaki sposób można to zrobić, a jednocześnie strona jest platformą konsultacji społecznych, gdzie umieszcza się informacje o aktualnych konsultacjach. Obywatele i organizacje reprezentujące różne grupy interesu są zachęcane do:

- przekazywania swoich opinii na temat polityki rządu *on-line*;
- zapoznawania się z pracami Parlamentu stanowego;

⁴² www.qld.gov.au oraz: www.getinvolved.qld.gov.au

⁴³ www.qld.gov.au

⁴⁴ www.getinvolved.qld.gov.au

- udziału w otwartych posiedzeniach premiera, ministrów, sekretariatów Parlamentu i dyrektorów zarządzających ministerstwami (*Community Cabinet*), które organizuje się co 3-4 tygodnie w niedziele między 13.00 a 18.00, w różnych lokalizacjach na terenie stanu;
- udziału w pracach komisji i forum powoływanych do konsultacji różnych zagadnień;
- kontaktowania się z parlamentarzystami i ministrami, jednocześnie można łatwo przejść do parlamentarzysty z danego regionu oraz znaleźć telefon, e-mail oraz biografię wszystkich ministrów.

Ponadto istotną część portalu stanowi podstrona poświęcona zachęcaniu mieszkańców stanu do angażowania się w sprawy lokalne (*How to participate*) zarówno poprzez organizacje działające lokalnie, dzięki włączaniu się w organizowanie na terenie stanu różnych wydarzeń i festiwali, jak i wolontariat. Prezentowane są także przewodniki zaangażowania lokalnego, zestawy narzędzi wspierających tworzenie lokalnych partnerstw i grup na rzecz osiągnięcia lokalnych celów.

Za pośrednictwem opisanej powyżej podstrony „*Comment on*” i portalu „*Get Involved*” dostępne są dokumenty pozwalające zapoznać się z zagadnieniem podlegającym konsultacjom społecznym, będące podstawą ich realizacji. Przykładem takiej dokumentacji jest **pakiet dotyczący projektu** 10-letniego planu wsparcia niepełnosprawnych mieszkańców stanu Queensland.⁴⁵

Po pierwsze wskazana jest data zamknięcia konsultacji (zbieranie opinii trwa ponad 4 miesiące). Poza tym jest udostępniona krótka informacja o idei proponowanych rozwiązań oraz projekt planu przygotowany na potrzeby konsultacji. Jest to 20-stronicowy dokument przedstawiający wizję oraz 10 proponowanych priorytetów, które mają być osiągnięte do 2020 r. za pośrednictwem realizacji opisanych strategii. Przedstawiono w nim także możliwości przekazania opinii (za pośrednictwem tradycyjnej i elektronicznej poczty, *on-line* poprzez dwie strony internetowe, a także poprzez udział w jednym z 19 spotkań organizowanych na terenie całego stanu – w Internecie dostępny jest harmonogram spotkań, na które można się łatwo zapisać).

Po wybraniu linku „Potrzebujemy Twojego wkładu/zaangażowania” przechodzi się do listy pytań. Pierwsze dotyczy 10. proponowanych priorytetów: *Czy priorytety są właściwie zidentyfikowane?* Kolejne pytania odnoszą się do poszczególnych priorytetów – czy proponowana strategia realizuje dany priorytet (do każdego priorytetu sformułowano pytanie zamknięte (tak/nie) oraz dwa otwarte z miejscem na wpisanie odpowiedzi ograniczonej do 4 tys. znaków: *Jakie inne strategie realizują dany priorytet?* oraz *Co jeszcze możemy zrobić?*). Można także wskazać inne obszary wymagające wsparcia. Nie ma obowiązku odpowiadania na wszystkie pytania. Na koniec należy podać informacje dotyczące osoby udzielającej odpowiedzi (wiek, płeć, grupa, z jaką identyfikuje się odpowiadający, reprezentowana organizacja, region, sposób dotarcia do konsultowanych dokumentów). Odpowiedzi można przesłać *on-line*.

Gdyby ktoś pominął wskazany link, wyszczególniony jest jeszcze punkt: „Jak przekazać głos”, który również kieruje do przedstawionej wyżej ankiety. Podane są także wszelkie namiary (strona internetowa, adres e-mail, adres do korespondencji oraz telefony), pozwalające uzyskać więcej informacji na temat konsultacji. Można również zarekomendować stronę znajomym.

⁴⁵ www.getinvolved.qld.gov.au/consultqld/index.cfm?go=consultonline.viewIssue&activityID=305

Interaktywne forum konsultacyjne dla mieszkańców Sydney⁴⁶

Kolejnym ciekawym przykładem zachęcania obywateli oraz partnerów społecznych do udziału w kształtowaniu porządku prawnego jest forum „*Shape Your State*” („Kształtuj Twój Stan”). Dobrze widoczny baner na głównej stronie internetowej rządu Nowej Południowej Walii kieruje zainteresowanych do aktualnych informacji o zagadnieniach poddawanych pod konsultacje mieszkańcom Sydney. Forum zasadniczo jest dedykowane konsultowaniu zagadnień dotyczących polityki rządu stanowego w zakresie kształtowania rozwoju miasta w przyszłości. W tym miejscu można również pobrać dokumenty strategiczne i plany rozwoju.

Na forum umieszczone są dokumenty odnoszące się do bieżących oraz zakończonych dyskusji. W przypadku aktualnie konsultowanego zagadnienia, oprócz zdania wprowadzającego, można zapoznać się z bardziej szczegółowymi informacjami. Precyzyjnie są określone pytania skierowane do zainteresowanych, odpowiedzi można przekazać *on-line*. Zainteresowani, po zarejestrowaniu się, mogą otrzymywać na bieżąco informacje o zmianach dotyczących danego zagadnienia.

Australijska Izba Przemysłowo-Handlowa⁴⁷

Australijska Izba Przemysłowo-Handlowa (*Australian Chamber of Commerce and Industry – ACCI*) to jedna z najstarszych instytucji w kraju – już od ponad stu lat działa na rzecz przedsiębiorców przyczyniając się nie tylko do kształtowania gospodarki Australii, ale także wpływając na sferę społeczną i kulturalną. Członkami izby są stanowe izby gospodarcze oraz ogólnokrajowe stowarzyszenia branżowe. Za pośrednictwem tych 35 organizacji członkowskich ACCI reprezentuje około 350 tys. australijskich firm na poziomie krajowym i międzynarodowym, będąc najważniejszą organizacją przedsiębiorców w Australii.

Reprezentowanie i rzecznictwo interesów przedsiębiorców ułatwiają ACCI takie działania, jak:

- zasiadanie w różnych ustawowych i biznesowych radach, komisjach i innych forach konsultacyjnych,
- obecność na forach krajowych i międzynarodowych, w tym w Australijskiej Komisji Stosunków Przemysłowych (*Australian Industrial Relations Commission*) i Międzynarodowej Organizacji Pracy (*International Labour Organisation*),
- realizacja badań i opracowywanie polityki dotyczącej zagadnień ogólnokrajowych,
- realizacja badań ankietowych wśród przedsiębiorców,
- publikowanie dokumentów informacyjnych.

Podstawą rzecznictwa interesów przedsiębiorców jest przede wszystkim identyfikacja ich problemów przez organizacje skupione w ACCI, a następnie planowanie wspólnej akcji. Następnie opracowywana jest propozycja rozwiązania danej kwestii oraz wdrażana strategia przeprowadzenia zmiany. Pomimo, że ACCI działa na poziomie ogólnokrajowym, dużo uwagi przywiązuje się do dopilnowania, aby zgłaszane propozycje docierały także do władz stanowych i do opinii publicznej.

ACCI działa w czterech głównych obszarach:

- polityka gospodarcza i przemysłowa,
- zatrudnienie, edukacja i szkolenia,
- handel i sprawy międzynarodowe,
- zasady pracy.

⁴⁶ <http://nsw.gov.au>

⁴⁷ www.acci.asn.au

W każdym z wymienionych obszarów sformułowano polityki izby (w formie oświadczenia) dotyczące ważnych dla przedsiębiorców problemów. Przykładowo w obszarze polityki gospodarczej i przemysłowej izba przygotowała 26 polityk (między innymi: politykę konkurencji, ochrony konsumentów, *Corporate Governance* i odpowiedzialności biznesu, obrony i bezpieczeństwa, gospodarczą, handlu elektronicznego, energetyczną, ochrony środowiska, zamówień rządowych, przemysłową, innowacji, infrastruktury, monetarną itd.). W sumie we wszystkich obszarach sformułowano 42 polityki izby.

Na bieżąco wydawane są zeszyty tematyczne, w których prezentowane jest stanowisko biznesu dotyczące aktualnych zagadnień w poszczególnych obszarach. W pierwszym obszarze tematycznym (polityka gospodarcza i przemysłowa) w latach 1998-2008 wydano 189 zeszytów, a w sumie w latach 1997-2008 opublikowano ponad 500 zeszytów tematycznych. Stałą praktyką jest również przygotowywanie opinii oraz listów prezentujących stanowisko ACCI wobec bieżących zagadnień, ważnych dla biznesu. Na tym polu izba także jest aktywna – w latach 1997-2009 opracowano ponad 160 takich dokumentów. Dodatkowo – na potrzeby kontaktów z mediami – przygotowywane są również informacje prasowe. Tylko w 2009 r. upowszechniono blisko 270 informacji prasowych, 151 z nich dotyczyło polityki gospodarczej i przemysłowej. Ponadto, oprócz przedstawionych dokumentów, opracowywane są także wnioski przedkładane rządowi i instytucjom rządowym w sprawie pożądaných zmian w proponowanych uregulowaniach.

Obok reagowania na bieżące problemy w zaprezentowany powyżej sposób, ACCI w miarę potrzeb powołuje zespoły pracujące nad różnymi zagadnieniami. Efektem ich prac są tzw. blueprints, czyli plany działania w danym zakresie. Przykładowo, w 2003 r. Rada Generalna izby powołała zespół do spraw podatków, aby dokonał przeglądu polityki podatkowej.

W rezultacie w 2004 r. powstał *Tax Blueprint*⁴⁸ – dokument określający stanowisko izby w sprawie przeprowadzenia reformy podatków osobistych i korporacyjnych do 2014 r.

Podobne dokumenty opracowano w odniesieniu do:

- przyszłości australijskiego sektora produkcyjnego⁴⁹,
- poprawy systemu edukacji i szkoleń w latach 2007-2017⁵⁰,
- nowoczesnego miejsca pracy⁵¹.

Wszystkie omówione powyżej dokumenty i materiały są dostępne na stronie internetowej izby, w podziale na cztery obszary zainteresowania ACCI.

W identyfikowaniu ważnych dla biznesu kwestii pomagają regularnie przeprowadzane badania ankietowe. Do najważniejszych realizowanych cyklicznie od wielu lat przez ACCI badań należą:

- *ACCI-Westpac Survey of Industrial Trends* – najstarsze badanie ankietowe realizowane od 1996 r. wśród przedsiębiorstw prywatnych w Australii; jest to kwartalnie publikowany barometr aktywności gospodarczej i najważniejsze badanie pokazujące trendy w gospodarce. Wyniki ostatniego badania opublikowano w marcu 2010 r.
- *ACCI-Survey of Investor Confidence* – badanie pokazujące kierunki inwestowania i ograniczenia w inwestowaniu powodowane różnymi czynnikami. Badanie jest re-

⁴⁸ *Tax Blueprint*, Australian Chamber of Commerce and Industry, www.acci.asn.au/TaxBlueprintMain.htm, 16 November 2004.

⁴⁹ *The Future of Australia's Manufacturing Sector: A Blueprint for Success*, Position Paper, Australian Chamber of Commerce and Industry, www.acci.asn.au/ManufacturingSectorPositionPaperMain.htm, January 2007.

⁵⁰ *Skills for a Nation: A Blueprint for Improving Education and Training 2007-2017*, Australian Chamber of Commerce and Industry, www.acci.asn.au/SkillsBlueprintMain.htm, April 2007.

⁵¹ *Modern Workplace: Modern Future – A Blueprint for the Australian Workplace Relations System 2002-2010*, Australian Chamber of Commerce and Industry, www.acci.asn.au/WRBlueprintMain.htm, November 2002.

alizowane kwartalnie, w ostatnim, realizowanym w I kwartale 2010 r., uczestniczyło 771 respondentów z całego kraju, reprezentujących różne branże.

- *Commonwealth Bank – ACCI Business Expectations Survey* – jest to badanie pokazujące kondycję i oczekiwania przedsiębiorstw prywatnych, zidentyfikowane na podstawie zagregowanych danych pochodzących z 12 oddzielnych badań ankietowych realizowanych przez organizacje członkowskie ACCI. W ostatnim badaniu obejmującym I kwartał 2010 r. uczestniczyło 2.641 firm z całego kraju.
- *ACCI Small Business Survey* – jest to badanie będące częścią ankiety opisanej powyżej, ale pozwalające na przedstawienie sytuacji i oczekiwań przedsiębiorstw zatrudniających poniżej 20 osób i porównanie tej grupy z przedsiębiorstwami średnimi (zatrudniającymi od 20 do 99 osób) i dużymi (o liczbie pracowników powyżej 99).

Przedstawione metody działania ACCI to jedynie część aktywności izby. Fakt, że członkowie kierownictwa izby to liderzy biznesu o szerokiej wiedzy dotyczącej prowadzenia działalności gospodarczej pomaga w sformułowaniu przekonujących argumentów oraz dotarciu do właściwych gremiów. Ważnym elementem wpływającym na skuteczność podejmowanych inicjatyw są bardzo dobre relacje i osobiste kontakty z organizacjami członkowskimi oraz innymi grupami interesu, a także z przedstawicielami rządu federalnego, ministrami, ich współpracownikami, jak również z członkami partii opozycyjnej i partii mniejszościowych. Izba prowadzi regularne konsultacje w kluczowych dla biznesu obszarach. Niemniej istotne jest utrzymywanie przyjaznych relacji z przedstawicielami ogólnokrajowych i regionalnych mediów. W rezultacie ACCI udaje się przeformułować korzystne dla biznesu ustawodawstwo lub doprowadzić do zmiany przepisów stwarzających bariery w rozwoju przedsiębiorczości.⁵²

7. Rekomendacje dla Polski

Przegląd australijskich praktyk w zakresie konsultacji społecznych pozwala stwierdzić, że Polska mogłaby skorzystać z wielu z nich.

- Przede wszystkim widać, że rząd federalny podjął zdecydowane i szerokie działania w celu zmniejszenia obciążeń prawnych i administracyjnych, poprzez lepsze procedury tworzenia prawa i wszelkich regulacji. Proces konsultacji jest prowadzony według szczegółowych procedur, ujętych w podręczniku dobrych praktyk.
- Oprócz prawnych obowiązków nałożonych zarówno na ministerstwa, agencje rządowe, jak i legislatorów w stanach i terytoriach, zapewniono im dobrze zorganizowane doradztwo, szkolenia oraz narzędzia – przewodniki, zasady postępowania i gotowe wzory wymaganych dokumentów.
- Bardzo ważnym elementem podejmowanych działań jest upowszechnienie prowadzenia konsultacji społecznych i wykorzystywanie w tworzeniu przepisów wiedzy, doświadczeń i opinii różnych interesariuszy.
- Ponadto konsekwentnie prowadzony jest monitoring stosowania przez legislatorów federalnych i stanowych wprowadzonych zasad tworzenia prawa, w tym realizacji konsultacji społecznych.
- Zdecydowanym działaniem mającym na celu wdrożenie zasad poprawy jakości prawa, towarzyszy otwarta polityka informacyjna, wszelkie dokumenty poddawa-

⁵² www.acci.asn.au oraz: *Australian Chamber of Commerce and Industry Annual Report 2002*.

ne pod konsultacje są łatwo dostępne, a partnerzy społeczni i osoby indywidualne zaangażowane w dialog z władzą otrzymują informacje dotyczące wpływu przekazanych przez nich opinii na tworzone regulacje.

- Powszechnym narzędziem wykorzystywanym w prowadzeniu konsultacji społecznych jest Internet. Interesariusze mogą też przekazać swój głos za pośrednictwem tradycyjnych metod (poczty oraz w trakcie bezpośrednich spotkań), które nadal odgrywają ważną rolę i są systematycznie stosowane przez australijskich legislatorów.
- Tworzeniu dobrego prawa sprzyja odpowiednio długi czas trwania konsultacji społecznych – w Australii najczęściej przeznaczana na ten proces wiele tygodni, a nowe uregulowania często są wdrażane stopniowo, łącznie z możliwością testowania nowych przepisów, a następnie ich korekty.
- Politycy różnych szczebli nie obawiają się, ani nie unikają kontaktów z różnymi grupami społecznymi, a zwłaszcza z przedsiębiorcami – wręcz pożądane są bliskie relacje z przedstawicielami środowisk biznesowych, aby eliminować bariery w rozwoju przedsiębiorczości i wprowadzać korzystne dla jego funkcjonowania prawo.

Rezultatem przedstawionych działań i stosowanych praktyk jest zaangażowanie się organizacji pozarządowych i osób prywatnych (również przedsiębiorców) w dialog i prace nad tworzeniem mądrego prawa. Widząc otwartość i jawność prac przedstawicieli władz na poziomie ogólnokrajowym i stanowym oraz uwzględnianie opinii uczestników konsultacji w tworzonych regulacjach, partnerzy społeczni chętnie poświęcają czas na przekazanie swoich komentarzy, ponieważ ma to sens. Skuteczność organizacji w rzecznictwie interesów reprezentowanych grup także zjednuje im lojalnych członków i stanowi motywację na przykład dla przedsiębiorców, aby przekazując swoje opinie i oczekiwania w trakcie realizowanych badań, uczestniczyć w ten sposób w kształtowaniu swojego otoczenia i swojego kraju.



Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych Wielkiej Brytanii

Paulina Bednarz

Wielka Brytania jest dziedziczną monarchią konstytucyjną. Funkcjonuje w niej system gabinetowo-parlamentarny, którego główną cechą jest przewaga gabinetu nad parlamentem oraz fakt, iż głowa państwa pełni jedynie funkcję reprezentacyjną. Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii charakteryzuje się zasadą równowagi władzy, zgodnie z którą parlament ma prawo egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu i ministrów przy jednoczesnym prawie gabinetu do rozwiązania parlamentu. Specyficznymi cechami ustroju Wielkiej Brytanii są dwupartyjny system, wraz z występującym tu gabinetem cieni oraz brak konstytucji w znaczeniu formalnym, tj. konstytucji spisanej. Konstytucję tworzy tu ogół norm i zasad dotyczących wykonywania władzy, wywodzących się z pięciu źródeł: prawo stanowione, prawo precedensowe, konwenanse konstytucyjne, dzieła, traktaty i podręczniki prawnicze oraz prawa i traktaty Unii Europejskiej

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej jest unią realną, którą tworzą 4 regiony: kraje Anglia i Szkocja, Królestwo Walii oraz prowincja – Irlandia Północna wraz z należącymi do nich wyspami. Ponadto Wyspy Normandzkie i wyspa Man podlegają zwierzchnictwu królowej i parlamentu, choć nie są uważane za część Królestwa. Wielka Brytania ma długą tradycję demokracji uczestniczącej, w której głos społeczeństwa odgrywa ogromną rolę zarówno w procesie legislacyjnym, jak i w codziennym podejmowaniu decyzji, zarówno na szczeblu narodowym, jak i lokalnym.

Podział administracyjny każdego z terytoriów wchodzących w skład Królestwa nie jest ustalany przez rząd centralny, dlatego istnieją duże różnice w ich administracji samorządowej tj.:

- w Anglii nie występuje dualizm administracji terytorialnej. Rząd zajmuje się sprawami całego kraju i nie ma wyodrębnionej administracji rządowej i samorządowej. Istnieje podział na regiony, hrabstwa, dystrykty i parafie (parish);
- Irlandia Północna – region ten został włączony do Zjednoczonego Królestwa tylko w części – sześć z dziewięciu hrabstw prowincji Ulster należy do Królestwa;
- Szkocja dzieli się na 32 hrabstwa;
- Walia dzieli się na 9 hrabstw, 10 hrabstw miejskich i 3 miasta, wszystkie o równym statusie.

W żadnej jednostce władze centralne nie wyznaczają osób na stanowiska w organach lokalnych. Kontrola odbywa się ze pomocą środków administracyjnych i systemu finansowego.

1. Instytucje biorące udział w procesie legislacyjnym Ścieżka legislacyjna

Do najważniejszych organów Wielkiej Brytanii należą monarcha⁵³, dwuizbowy Parlament⁵⁴ oraz Gabinet⁵⁵ wraz z Premierem⁵⁶. Władza monarchy została z biegiem lat znacznie

⁵³ Obecny monarchą brytyjskim jest królowa Elżbieta II, która zasiadła na tronie w 1952, a została koronowana w 1953.

⁵⁴ <http://www.parliament.uk/about/how/laws/>

⁵⁵ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/>

⁵⁶ <http://www.number10.gov.uk/>

ograniczona i w zasadzie większość uprawnień została przeniesiona na parlament, gabinet i sądy. Królowa może jednak korzystać z tzw. prerogatyw królewskich, tj. zwierzchnictwo i pełnienie funkcji naczelnego wodza sił zbrojnych, prawo do wypowiedzania wojny i zawierania pokoju, prawo do zwoływania i rozwiązywania parlamentu, prawo sankcji ustaw, prawo łaski, a ponadto prawo do mianowania wszystkich wyższych urzędników (w tym członków rządu). W praktyce jednak monarcha nie podejmuje decyzji, a je tylko uprawnienia, gdyż wszystkie jego decyzje wymagają ministerialnej kontrasygnaty. Tym samym, monarcha nie jest odpowiedzialny za swoje akty lecz premier lub ministrowie, którzy udzielają mu kontrasygnaty. Królowa kontrasygnuje decyzje gabinetu w trakcie posiedzeń tzw. Tajnej Rady⁵⁷, w skład której wchodzi członkowie gabinetu, członkowie rodziny królewskiej, liderzy opozycji JKM, przywódcy większych ugrupowań politycznych, najważniejsi biskupi kościoła anglikańskiego oraz sędziowie najwyższych instancji apelacyjnych. Nominacje do Rady są dożywotnie. Posiedzenia Rady odbywają się w pałacu królewskim, a sprawozdanie z prac (lista zatwierdzonych przez królową decyzji) dostępne jest na stronie internetowej Rady.

Znamiennym dla systemu brytyjskiego jest fakt, że królowa nie może być obecna na posiedzeniach gabinetu, lecz otrzymuje regularne sprawozdania z jego pracy oraz odbywa cotygodniowe spotkania z premierem i innymi członkami gabinetu. Premier jest mianowany przez monarchę niezwłocznie po wyborach do Izby Gmin. Zgodnie z tradycją zostaje nim lider partii, która zdobyła większość w wyborach. Do obowiązków premiera należy utworzenie gabinetu, który będzie miał poparcie Izby Gmin (a także nadanie nominacji) oraz kierowanie gabinetem, rządem i służbą cywilną. Decyduje on także o końcu kadencji parlamentu. Rząd w Wielkiej Brytanii tworzą wszyscy ministrowie, którzy jednocześnie zasiadają w parlamencie. Rząd brytyjski tworzy około 100 ministrów różnej rangi, tj. sekretarze parlamentarni, ministrowie stanu oraz radcowie prawni Korony. Najważniejsi ministrowie, głównie kierownicy najważniejszych resortów (około 20) tworzą skład gabinetu. Gabinet jest najważniejszym organem egzekutywy, odpowiedzialnym przed parlamentem za prowadzenie polityki państwa. Koordynuje on działania poszczególnych resortów oraz decyduje we wszystkich sprawach pilnych i niecierpiących zwłoki, w tym związanych z polityką zagraniczną. W ramach gabinetu powoływane są komitety gabinetowe – zwykle około 100 w kadencji. Gabinet kieruje całym aparatem państwowym oraz przygotowuje do uchwalenia przez parlament najważniejsze ustawy, wydaje wiele aktów normatywnych i nienormatywnych.

W Wielkiej Brytanii funkcjonuje system dwupartyjny, który tworzą Partia Konserwatywna i Partia Pracy. One na zmianę formują rząd oraz tzw. „gabinet cieni”, tworzony przez posłów opozycji, sprawujący stały nadzór nad działaniami rządu. Rząd brytyjski jest politycznie odpowiedzialny przed Izbą Gmin, niższą izbą dwuizbowego parlamentu brytyjskiego.

Prace parlamentu brytyjskiego opierają się o zasadę suwerenności mówiącą, że nie ma takiego prawa, którego parlament nie mógłby uchwalić lub zmienić i nikt nie może ogłosić ustawy parlamentu za nieważną. Kadencja parlamentu brytyjskiego nie może trwać dłużej niż 5 lat, lecz może zostać rozwiązany wcześniej przez monarchę. Parlament składa się z dwóch izb – Izby Gmin i Izby Lordów. Członkowie Izby Gmin wybierani są w wyborach bezpośrednich. Posiedzeniom Izby Gmin przewodniczy Speaker. Wybierany jest on spośród członków partii rządzącej, lecz po wyborze jest zobligowany do rezygnacji z członkostwa w partii, tak by zapewnić pełną bezstronność podejmowanych przez niego decyzji. Sprawuje swój urząd do emerytury. Jego rola w Izbie Gmin jest znacząca: decyduje o kolejności mówców, rozstrzyga wnioski formalne, dokonuje wykładni norm regulaminowych oraz

⁵⁷ <http://www.privycouncil.org.uk/>

kształtuje porządek obrad. Ponadto, decyduje o finansowym charakterze projektu ustawy, powołuje przewodniczących niektórych komisji, a także zarządza wybory uzupełniające. Ze względu na konieczność zapewnienia pełnej bezstronności, nie bierze on udziału w dyskusjach oraz w głosowaniu.

Z punktu widzenia roli ustawodawczej parlamentu, ważną funkcję pełni także Lider Izby Gmin, którego zadaniem jest dbanie o realizację rządowego programu ustawodawczego w Izbie. Posłowie Izby Gmin pracują w ramach komisji, jednak zakres i forma tych prac różni się od przyjętych standardów w Europie.

1. **Komisja Całej Izby**⁵⁸ – jest to posiedzenie całego składu Izby Gmin, z tą różnicą, że powołuje się ją na wniosek członka izby, przewodniczy jej nie spiker a przewodniczący komisji budżetowej i nie jest w niej wymagane kworum. Komisja Całej Izby jest powoływana najczęściej przy rozpatrywaniu projektów ustaw o charakterze konstytucyjnym oraz ustaw finansowych zawierających propozycje budżetowe.
2. **Komisje stałe**⁵⁹ – każdorazowo w sesji powoływanych jest około 10 komisji, które przyjmują nazwy Komisja A, B, C itd. Wbrew nazwie nie mają one z reguły stałych składów, ani stałych zakresów spraw, nad którymi pracują. Członkowie komisji stałych, w liczbie od 16 do 50 posłów, powoływani są do skierowanego do niej przez spikera projektu ustawy przez tzw. komisję specjalną, w skład której wchodzi 6 posłów z partii rządzącej i 5 z partii opozycyjnej. Członkowie komisji stałych powoływani są według przynależności partyjnej, kwalifikacji i zainteresowania danym projektem. Szczęólnego rodzaju komisją stałą jest komisja drugiego czytania, w skład której wchodzi od 20 do 80 członków. Ponadto, specyficznymi komisjami stałymi są dwie stałe komisje szkockie, z minimum 16 posłami z okręgów szkockich, które zajmują się rozpatrywaniem projektów ustaw dotyczących Szkocji. Istnieją także: Wielka Komisja Szkocka, Wielka Komisja Walijska oraz Komisja Irlandii Północnej.
3. **Komisje wyspecjalizowane**⁶⁰ – mają dwojaką rolę: sprawują funkcję kontrolną nad egzekutywą poprzez badanie wydatków, polityki i administracji departamentów rządowych lub są formą wypełniania przez izbę funkcji związanych z jej wewnętrznym funkcjonowaniem, np. Komisja Rachunków Publicznych, Komisja do Badania Aktów Normatywnych, ds. Ustawodawstwa Europejskiego czy Komisja Regulaminowa. Komisje powoływane są na czas trwania kadencji parlamentu w stałym składzie 11 członków w komisjach resortowych i maksymalnie 15 członków w pozostałych komisjach. Komisje te mogą być także tworzone ad hoc w celu zbadania konkretnego projektu ustawy na wniosek członka izby.
4. **Komisje wspólne**⁶¹ – są to komisje obu izb, powoływane na wniosek jednej z izb do zbadania określonego projektu ustawy lub grupy projektów.
5. **Komisje projektów prywatnych**⁶² – ich skład zależy od charakteru projektu. W przypadku gdy został wniesiony sprzeciw wobec projektu komisja składa się z czterech członków nie zainteresowanych i nie budzących konfliktu interesów, a ich wyboru dokonuje komisja selekcyjna. Gdy nie został wniesiony sprzeciw, w skład komisji wchodzi przewodniczący Komisji Budżetowej, jego zastępca i trzech posłów wybranych przez przewodniczącego.

⁵⁸ Wiesław Skrzydło, *Ustroje państw współczesnych*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000, str. 31.

⁵⁹ Tamże, str. 31.

⁶⁰ Tamże, str. 32.

⁶¹ Tamże, str. 33.

⁶² Tamże, str. 33.

Drugą Izbą parlamentu brytyjskiego jest Izba Lordów. Jej członkowie nie pochodzą z wyborów. W jej skład wchodzi parowie dziedziczni, tzn. osoby posiadające tytuł nie niższy niż baron, lordowie duchowni oraz 21 lordów powoływanych przez monarchę tzw. lordowie prawa. Obecnie w Izbie Lordów zasiada ponad 700 osób. W roku 1911 r. rola i uprawnienia ustawodawcze Izby Lordów zostały znacząco ograniczone, m.in. nie jest wymagana zgoda Izby Lordów do wprowadzenia ustaw uznanych przez Spikera Izby Gmin za finansowe, tj. stają się one prawem obowiązującym już po miesiącu od przesłania do Izby Lordów, bez względu na jej akceptację czy nie. Z kolei wszystkie inne ustawy (za wyjątkiem przedłużających kadencję parlamentu), mogą stać się prawem bez zgody Izby Lordów, jeśli zostaną uchwalone przez Izbę Gmin na dwóch sesjach, a między czytaniem na sesjach nie upłynie rok. Izba Lordów posiada jednak prawo weta zawieszającego do projektów ustaw, z wyłączeniem ustaw o charakterze finansowym, nie dłużej jednak niż na rok. Izba Lordów posiada także tzw. inicjatywę niekontrowersyjnych projektów ustaw tj. skomplikowanych lub o technicznym charakterze, nie będących jednak źródłami potencjalnych konfliktów. Ze względu na to, że w Izbie Lordów zasiadają przedstawiciele elity świata nauki, techniki i inni fachowcy, pełni ona bardzo ważną funkcję opiniotwórczą i kontrolną w stosunku do aktów wpływających z Izby Gmin i rządu. Izba Lordów często pełni funkcję „naprawczą” w stosunku do aktów niedokładnie dopracowanych przez Izbę Gmin oraz w przypadku wprowadzania kontrowersyjnych zapisów, które nie mogły być przedmiotem debaty w pierwszej izbie. Dzięki tej funkcji, a także dzięki opisanemu w kolejnych rozdziałach procesowi konsultacji, prawodawstwo brytyjskie charakteryzuje się wyjątkowo wysoką jakością.

1.1. Ścieżka legislacyjna

W Wielkiej Brytanii parlament jest formalnie jedynym organem powołanym do stanowienia ustaw (acts). Warto jednak pamiętać, że także Walijskie Zgromadzenie Narodowe oraz Parlament Szkocji posiadają pewne możliwości ustawodawcze. Parlament Wielkiej Brytanii zbiera się na jedną sesję w roku trwającą prawie dwanaście miesięcy (z przerwami na święta i ferie). Każdą sesję rozpoczyna ceremonia otwarcia w Izbie Lordów, z udziałem posłów Izby Gmin, na której Monarcha wygłasza mowę tronową, przedstawiającą plan prac legislacyjnych. Posiedzenia obu Izb odbywają się we wszystkie dni robocze tygodnia, z wyjątkiem piątków w przypadku Izby Lordów. W Wielkiej Brytanii nie występuje formalne pojęcie porządku dziennego, jest on ustalany każdorazowo przez Liderów Izby Gmin i opozycji na każdy kolejny tydzień. Lider Izby Gmin przedstawia liderowi opozycji program rządowy, tak by opozycja mogła zgłosić swoje zastrzeżenia. Dzięki temu rząd ma możliwość przygotowania obrony swojego stanowiska lub usunięcia propozycji.

Źródłem nowych inicjatyw ustawodawczych w Wielkiej Brytanii może być obietnica wyborcza⁶³, departamenty rządowe, wpływ określonych grup nacisku lub ekspertów z danej dziedziny oraz ustawodawstwo Unii Europejskiej. W Wielkiej Brytanii możemy wyróżnić trzy główne rodzaje aktów prawnych.

1. Projekty publiczne, które regulują sprawy ogólne ważne dla całego społeczeństwa.

W ramach projektów publicznych wyróżnia się:

- rządowe projekty ustaw (Government Bills) – ich inicjatorem są władze i wyrażają zaplanowany wcześniej program legislacyjny rządu; stanowią większość aktów, nad którymi pracuje parlament; w większości stają się obowiązującym prawem, choć często ich zapisy są zmieniane w toku uchwalania;

⁶³ Partie polityczne startując w wyborach ogłaszają własne plany legislacyjne, które po wygranych wyborach są podstawą do rozpoczęcia inicjatywy ustawodawczej.

- projekty ustaw zgłaszane przez parlamentarzystów (Private Members Bills).
- 2. **Projekty prywatne**, które regulują sprawy określonych grup społecznych i organizacji.
- 3. **Projekty mieszane (Hybrid Bills)** – zgłaszane dość rzadko, posiadają elementy zarówno prywatnych, jak i publicznych projektów ustaw, dotyczą głównie sytuacji, gdy osoba lub grupa traktowane są w sposób dyskryminujący.

Warto jednak zaznaczyć, że rządowe projekty ustaw są w Wielkiej Brytanii traktowane priorytetowo i uznaje się, że są najważniejszym regulatorem zmian ustawodawczych. Stąd bardzo często pozostałe inicjatywy nie są przez parlament rozpatrywane w wyniku braku czasu na ich czytanie, dyskusję i głosowanie. Brytyjskie prawodawstwo opiera się o przemyślany i zaplanowany kalendarz ustawodawczy. Każdego roku parlamentarnego rząd brytyjski musi ustalić priorytety swojej polityki i zakres planowanej legislacji. Planowanie legislacyjne rozpoczyna się na 16 miesięcy przed przemówieniem Królowej na dany rok parlamentarny. Ustalanie priorytetów dla planu rozpoczyna przewodniczący KPL (przewodniczący Izby Gmin), poprzez wystosowanie prośby do wszystkich resortów o składanie wniosków z propozycjami ustaw w terminie 3-4 miesięcy. Przez kolejne miesiące trwają prace resortowe nad opracowaniem projektów ustaw zamieszczonych we wstępnym planie. Ostateczny plan legislacyjny jest przyjmowany miesiąc przed przemówieniem Królowej.

Procedura uchwalania ustaw zakłada, że wszystkie projekty są kierowane najpierw do Izby Gmin, a następnie do Izby Lordów. Wszystkie projekty przechodzą tą samą drogę procesu ustawodawczego: 3 czytania, rozpatrywanie w komisjach i referowanie przez komisje. W wyjątkowych sytuacjach rząd ma prawo skrócić tę procedurę. Pierwsze czytanie jest zwyczajową procedurą odczytania projektu i podania jego treści do wiadomości publicznej. Po pierwszym czytaniu projekt jest drukowany i przekazywany członkom Parlamentu. Na podstawie otrzymanych materiałów przygotowują się oni do debaty, jaka prowadzona jest w trakcie drugiego czytania projektu, które odbywa się zazwyczaj kilka tygodni po pierwszym czytaniu. W czasie pomiędzy pierwszym, a drugim czytaniem grupy interesu mogą zwracać się do parlamentarzystów z wnioskami i propozycjami zmian w projekcie. W trakcie drugiego czytania projekty ustaw ważnych i pilnych mogą zostać uchwalone przez parlament. Standardowo jednak procedura zakłada skierowanie projektu po drugim czytaniu w Izbie Gmin pod obrady stałych komisji. Prace komisji stałych trwają do kilku miesięcy (zwykle jest to od 10 do 12 spotkań – około sześciu tygodni), w trakcie których do projektu wprowadzane są poprawki i sugestie zmian, zgodne z interesem społecznym. W trakcie prac komisji stałych nie jest prowadzona debata o ogólnym celu ustawy, a jedynie o konkretnych jej zapisach. Znamienne jest to, że rząd brytyjski nie jest zobligowany do uwzględnienia poprawek komisji, jeżeli uzna je za sprzeczne z jego strategią oraz ogólnym dobrem. Pomimo tego, prace komisji, składającej się z osób posiadających dużą wiedzę na dany temat, są uznawane za fundamentalny element demokracji brytyjskiej. W wyjątkowych przypadkach zwoływana jest komisja składająca się z całego parlamentu, aby wszyscy mieli możliwość wyrażenia swoich poglądów na temat danego projektu. Prace komisji są najdłuższym etapem procedury legislacyjnej. Z komisji stałych projekt trafia z powrotem pod obrady Izby Gmin, gdzie sprawozdawane są wprowadzone poprawki do ustawy. Wtedy też każdy członek parlamentu ma możliwość sprawdzenia, jakie zmiany zostały naniesione, a cała Izba może je zaakceptować lub odrzucić. Wtedy też przeprowadzane jest trzecie, ostateczne czytanie projektu w Izbie Gmin. Trzecie czytanie jest ostatnią częścią debaty

na temat projektu ustawy w Izbie Gmin. Po jego przeprowadzeniu projekt jest przekazywany pod obrady Izby Lordów. Prace drugiej Izby odbywają się analogicznie do prac Izby Gmin, jednak z małymi różnicami, tj.: pierwsze czytanie jest formalnym wprowadzeniem w tematykę projektu, drugie czytanie to debata, następnie są prace w komisji, które w odróżnieniu do komisji Izby Gmin są zazwyczaj pracami całej Izby Lordów, dalej następuje sprawozdanie z prac komisji oraz trzecie czytanie, w trakcie którego, także w odróżnieniu do procedury w Izbie Gmin, parowie mają możliwość wprowadzenia ostatnich poprawek. Po przegłosowaniu poprawek w Izbie Lordów, projekt jest ponownie przekazywany do Izby Gmin, w celu przeprowadzenia debaty nad naniesionymi zmianami. Izba Gmin może odrzucić całkowicie zaproponowane poprawki, zastąpić je własnymi lub zaakceptować w całości. W każdym przypadku projekt trafia ponownie do Izby Lordów wraz z wyjaśnieniami (uzasadnieniem), dlatego zaproponowane przez nią zmiany nie zostały uwzględnione. Izba Lordów może zaakceptować poprawki i przekazać projekt do kontrasygnaty głowy państwa, jednak może też je odrzucić. W drugim przypadku projekt jest przesyłany pomiędzy Izbami aż do momentu osiągnięcia kompromisu. Jeżeli taki nie zostanie osiągnięty projekt „umiera”, jednak taka sytuacja jest niezwykle rzadka. Jak się jednak podkreśla, proces debaty w Izbie Lordów jest postrzegany jako jeden z najbardziej stabilizujący w brytyjskiej procedurze ustawodawczej, ze względu na bardzo duże doświadczenie i kompetencje jej członków. Ostatnim elementem uchwalania ustaw jest zgoda (asynata królewska) wydawana w dwóch formach – jako list upoważniający przewodniczącego Izby Gmin do wydania oświadczenia o zgodzie królewskiej, lub jako zlecenie dla Królewskich Komisarzy do poinformowania członków obu izb o wyrażeniu zgody na przyjęcie danej ustawy. Jest to część tradycji brytyjskiej, w której ostatnią odmowę przyjęcia ustawy wyraziła Królowa Anna w roku 1707.

2. Uregulowania prawne gwarantujące udział partnerów społecznych w procesie konsultacji. Kodeksy dobrych praktyk

Ze względu na fakt, iż Wielka Brytania nie posiada skodyfikowanej konstytucji, a jej ustrój polityczny opiera się w dużej mierze o powszechnie przyjęte zasady i konwenanse, nie istnieją żadne formalne przepisy (będące częścią prawa pisanego), gwarantujące udział partnerów społecznych w procesie konsultacji. Pomimo tego, demokracja brytyjska cieszy się jednym z najbardziej rozwiniętych systemów konsultacji społecznych i partycypacji partnerów w podejmowaniu decyzji. Jednym z podstawowych pisanych dokumentów regulujących kwestię konsultacji był, wydany przez premiera Tony’ego Blair’a w listopadzie 2000 r., Kodeks praktyki w zakresie konsultacji pisanych (*Code of practice on written consultation*⁶⁴).

Prace nad tym dokumentem trwały od maja 1997 roku. Kodeks jest zbiorem głównych zasad i sposobów postępowania w trakcie przeprowadzania konsultacji społecznych oraz angażowania partnerów społecznych do uczestnictwa w życiu publicznym. Kodeks był dwukrotnie aktualizowany, pod wpływem prowadzonych konsultacji. Druga jego wersja została opublikowana w roku 2004, a trzecia w roku 2008 pod nazwą „**Kodeks praktyki w zakresie konsultacji**” (*Code of Practice on Consultation*⁶⁵). Warto zaznaczyć, że ko-

⁶⁴ Pełna wersja kodeksu jest dostępna pod adresem http://archive.cabinetoffice.gov.uk/servicefirst/2000/consult/code/_consultation.pdf

⁶⁵ Pełna wersja kodeksu jest dostępna pod adresem <http://www.bis.gov.uk/files/file47158.pdf>

deks pomimo tego, iż nie jest obowiązującym prawem, został powszechnie przyjęty przez wszystkie szczeble administracji. Pełna lista departamentów i agencji, które zaadoptowały kodeks jest ciągle aktualizowana i umieszczana na stronie Departamentu ds. Przedsiębiorstw, Innowacji i Umiejętności.⁶⁶ Kodeks praktyki w zakresie konsultacji zawiera siedem podanych poniżej głównych kryteriów ich prowadzenia.

1. Formalne konsultacje powinny być prowadzone na takim etapie, aby ich wynik mógł wpłynąć na planowaną politykę. Zaznacza się, że konsultacje nie powinny być prowadzone w czasie trwania wyborów.
2. Konsultacje powinny trwać co najmniej 12 tygodni, a nawet dłużej w sytuacjach gdy jest to szczególnie wymagane, np. w przypadku gdy czas konsultacji zbiega się z czasem świąt, wakacji i innych wydarzeń ważnych z punktu widzenia grup interesów, będących zaangażowanych w proces. Informacje o planowanych konsultacjach powinny być jak najszerszej upowszechnione przez odpowiedzialny departament.
3. Dokumenty poddawane konsultacjom powinny być przejrzyste i jasno pokazywać zakres, który poddawany jest zmianom, jakie są propozycje zmian, jaki będzie ich wpływ oraz jakie będą koszty i korzyści z ich wprowadzenia. Do wiadomości publicznej powinny zostać podane wszelkie informacje związane z prowadzonym procesem wraz z działaniami i ustaleniami, jakie zostały poczynione wcześniej. Każdorazowo do wiadomości publicznej musi zostać także podana ocena wpływu regulacji.⁶⁷ Zaleca się, by w ramach konsultacji zawierać jednocześnie pytania otwarte i zamknięte.
4. Konsultacje powinny być prowadzone w taki sposób, aby wszystkie określone grupy docelowe miały do nich dostęp. Należy też dobrze określić grupy docelowe, których dana zmiana może dotyczyć, tak by zapewnić wszystkim zainteresowanym równy dostęp do konsultowanych dokumentów. Zaleca się także, aby dokumenty konsultacyjne napisane były w sposób dostępny, pozbawione jakiegokolwiek żargonu, który może zostać źle zrozumiany przez odbiorców. Ponadto, należy zadbać o to, aby dokumenty były dostępne szerokiej grupie odbiorców, na przykład przygotować wersję w języku Braille'a, czy wersję audio oraz zastosować wiele innych form umożliwiających dotarcie do dokumentów. Na potrzeby instytucji przeprowadzających konsultacje przygotowany został specjalny podręcznik pokazujący metody i sposoby dotarcia, także z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych.⁶⁸
5. W celu zapewnienia efektywności działań biurokracja w procesie konsultacji powinna zostać sprowadzona do minimum. Organy przeprowadzające konsultacje powinny korzystać ze wszelkich dostępnych informacji publicznych. Nie należy pytać o te same zakresy tych samych grup, a uzyskane odpowiedzi w kolejnych etapach konsultacji należy wykorzystywać na bieżąco. W fazie planowania koordynatorzy konsultacji powinni nawiązać kontakt z koordynatorami z innych departamentów w celu sprawdzenia, czy istnieje możliwość połączenia działań konsultacyjnych. W każdym procesie konsultacji należy wykorzystywać nowe technologie i umożliwiać uczestnictwo grup interesów on-line.
6. Wyniki konsultacji powinny zostać szczegółowo przeanalizowane. Zwięzła i klarowna informacja dotycząca wyniku procesu powinna zostać przekazana wszystkim

⁶⁶ <http://www.berr.gov.uk/bre>

⁶⁷ Więcej na ten temat w punkcie 4. Dostęp do informacji dla partnerów społecznych.

⁶⁸ Przewodnik dostępny jest na stronie Departamentu ds. Przedsiębiorstw, Innowacji i Umiejętności <http://www.berr.gov.uk/bre>

jego uczestnikom. Uczestnicy powinni otrzymać odpowiedzi na wszystkie swoje pytania zadane w toku konsultacji, np. podczas spotkań, na forach dyskusyjnych itp. Organizatorzy konsultacji, analizując wyniki konsultacji, powinni wziąć pod uwagę kto udzielił danych odpowiedzi, tzn. jakie grupy interesów, jakie są ich powiązania i jakie interesy reprezentują. Podsumowując konsultacje należy jasno wskazać, jakie grupy wzięły w nich udział, jakie były odpowiedzi i jakie decyzje zostały podjęte w ich wyniku. Dokumenty konsultacyjne powinny zawierać także informacje na temat całego harmonogramu legislacyjnego w kwestii poddawanej konsultacjom.

7. Prowadzący konsultacje powinni czerpać z wiedzy i doświadczenia innych instytucji oraz dobrych praktyk prowadzenia konsultacji, a także dzielić się własnymi doświadczeniami. Każdorazowo, w trakcie realizacji konsultacji, należy wyznaczyć koordynatora procesu, a w dokumentach konsultacyjnych powinny znaleźć się jego pełne dane teled adresowe.

Ustawodawcy brytyjscy zalecają, aby Kodeks praktyki w zakresie konsultacji był stosowany w połączeniu z Kodeksem dobrych praktyk w zakresie konsultacji i oceny polityki (*Consultation and Policy Appraisal – Compact Code of Good Practice*)⁶⁹ wraz z Porozumieniem władz centralnych i lokalnych (*Central-Local Government Concordat*).⁷⁰

Kodeks dobrych praktyk w zakresie konsultacji i oceny polityki określa zasady współpracy sektora publicznego z tzw. trzecim sektorem (społecznościami lokalnymi i wolontariatem). Kodeks określa główne zasady, jakimi powinni kierować się ustawodawcy w kontaktach społecznych, tj.: budowanie efektywnego partnerstwa w oparciu o wzajemne zrozumienie, szacunek i szczerość, wspieranie niezależności trzeciego sektora i prawa do swobody wypowiedzi oraz pobudzanie zaangażowania społecznego do współpracy z rządem dla wprowadzania najbardziej pożądaných i najlepszych zmian społecznych. Zgodnie z zapisami kodeksu instytucje rządowe i samorządowe powinny informować trzeci sektor o bieżących założeniach polityki oraz włączać społeczność lokalną w proces podejmowania decyzji na możliwie najwcześniejszym etapie. Zaleca się, aby przy użyciu środków publicznych identyfikować i usuwać wszelkie bariery, jakie napotykać organizacje pozarządowe i społeczności takie jak, np. bariery językowe czy brak dostępu do niezbędnej infrastruktury, poprzez fundowanie specjalnych grantów, pożyczek, szkoleń itp. Kodeks określa także zasady udzielania grantów, zawierania umów finansowanych, dokonywania płatności oraz monitoringu i ewaluacji działań organizacji.

Z kolei **Porozumienie władz centralnych i lokalnych** nakłada na władze publiczne odpowiedzialność za jakość życia mieszkańców, z uwzględnieniem ich potrzeb i umożliwiania wpływania na lokalną politykę oraz rozwijania lokalnego partnerstwa pomiędzy biznesem a lokalnymi radami.

Warto zaznaczyć, że departamenty i instytucje, które podpisały kodeks, często tworzą własne przewodniki konsultacyjne⁷¹, a sam kodeks podlega okresowym przeglądom i konsultacjom. Każdy zainteresowany, który chce zgłosić uwagi do zawartości kodeksu, może je wysłać bezpośrednio do komisji wykonawczej Departamentu ds. Przedsiębiorstw, Innowacji i Umiejętności. Prezentowana powyżej wersja kodeksu jest efektem przeprowadzonych konsultacji, w wyniku których otrzymano ponad 100 odpowiedzi. W trakcie konsultacji

⁶⁹ www.thecompact.org.uk/information/100023/publications

⁷⁰ www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/centrallocalconcordat

⁷¹ Uzupełnieniem kodeksu jest przewodnik pokazujący kolejne kroki, jakie należy podejmować w trakcie konsultacji wraz z dobrymi praktykami *Better together: improving consultation with the third sector*, dostępny pod adresem <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/99612/better%20together.pdf>

przeprowadzono 20 spotkań, uruchomiono forum dyskusyjne oraz przeprowadzono wywiady bezpośrednie.

3. Działania władz publicznych ukierunkowane na pozyskanie opinii partnerów społecznych. Aktywizowanie partnerów

W Wielkiej Brytanii konsultacje społeczne są bardzo ważnym elementem procesu legislacji. Choć nie istnieją bezpośrednie uregulowania prawne, partnerzy społeczni są włączani w podejmowanie decyzji na wszystkich szczeblach administracyjnych już w początkowym etapie planowania legislacyjnego, w oparciu o dobre praktyki wypracowane przez rząd centralny. Jak podkreślają ustawodawcy, konsultacje w Wielkiej Brytanii, nie są traktowane tylko jako umożliwienie wypowiedzi partnerom społecznym, lecz jako podstawowy element tworzenia efektywnych i racjonalnych przepisów odpowiadających na potrzeby społeczeństwa. Co więcej, rząd brytyjski rozumie, że konsultacje społeczne mają duży wpływ na zaufanie i zaangażowanie grup społecznych, między innymi poprzez fakt, iż sprzyjają przejrzystości, zwiększają świadomość i zrozumienie różnych obszarów polityki oraz budują publiczną współwłasność realizowanych działań, co tym samym zwiększa społeczną odpowiedzialność.⁷²

Konsultacje w Wielkiej Brytanii mają bardzo szeroki wymiar. Władze publiczne nie ograniczają ich jedynie do pisemnego wyrażania opinii partnerów społecznych, ale przede wszystkim do ich aktywnego zaangażowania w sprawy bieżącej polityki. Dlatego też, bardzo dużą wagę przywiązuje się do ciągłego angażowania partnerów na wszystkich szczeblach administracyjnych oraz prowadzenia ciągłego otwartego dialogu.

3.1. Aktywizacja partnerów społecznych na poziomie prac parlamentarnych

Jednym z podstawowych instrumentów aktywizujących partnerów społecznych jest publikacja tzw. **Zielonej Księgi** i **Białej Księgi**. Oba dokumenty są zaproszeniem grup społecznych do wyrażenia swej opinii na temat planowanych zmian prawnych oraz zapoczątkowaniem dyskusji społecznej w omawianym zakresie. Zielona Księga jest przedstawieniem problemu oraz proponowanych zmian w prawodawstwie. Jest to faktycznie pierwszy draft ustawy przekazywany opinii publicznej w toku legislacji. W odpowiedzi na Zieloną Księgę partnerzy społeczni zgłaszają swoje uwagi i komentarze do propozycji. Jest to także bodziec do nawiązywania bezpośrednich kontaktów z przedstawicielami władzy i odbywania spotkań konsultacyjnych. Proces ten jest niezwykle istotny z punktu widzenia instytucji rządowych, które w ten sposób zdobywają poparcie społeczne dla swoich planów konfrontując bezpośrednio własne idee z potrzebami partnerów społecznych. W przeszłości praktyka publikacji założeń nowego prawa w Wielkiej Brytanii była bardzo rzadka, lecz od roku 1997 stało się to powszechną praktyką. Zielona Księga zazwyczaj publikowana jest przed Białą Księgą, która jest swoistego rodzaju deklaracją rządzących co do przyszłych kroków legislacyjnych, działań oraz zmian w polityce. Biała Księga także podlega konsultacjom w zakresie szczegółowych planów i określonych zadań.

Jak podkreśla się na stronach internetowych parlamentu⁷³ Wielkiej Brytanii, lobbing jest powszechnym zjawiskiem w praktyce rzecznictwa interesów. Lobbing w Wielkiej Brytanii, w przeciwieństwie do sytuacji w Polsce, jest nacechowany pozytywnie, a władze

⁷² <http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/consultation-guidance/why-consult>

⁷³ <http://www.parliament.uk/get-involved/have-your-say/lobbying/>

zachęcają zarówno indywidualne osoby, jak i grupy do bezpośrednich kontaktów z parlamentarzystami. Co więcej, na stronach internetowych parlamentu można znaleźć specjalną wyszukiwarkę pozwalającą na odnalezienie danego parlamentarzysty nie tylko wpisując nazwisko ale także indywidualny kod pocztowy⁷⁴. Po odnalezieniu wyszukiwanej frazy (nie musi być to pełne nazwisko) na stronach można znaleźć pełną informację o danym parlamentarzysty, jego biografię, przynależność partyjną, dane kontaktowe, informacje o okręgu i miejscach spotkań ze społecznościami oraz odnośniki do prywatnych stron.

Na stronie parlamentu można ponadto zapisać się do wyodrębnionych grup lobbingsowych uszeregowanych według krajów oraz tematów (ponad 300 grup tematycznych⁷⁵) i dzięki temu uczestniczyć w spotkaniach grupowych oraz otrzymywać wszystkie bieżące informacje w danym zakresie.

Warto zaznaczyć, że praktyka spotkań z parlamentarzystami i urzędnikami jest w Wielkiej Brytanii bardzo popularna. Dzięki szczegółowo opracowanym kodeksom współpracy oraz zapobieganiu działaniom korupcyjnym rzadko istnieje obawa przed naruszeniem zasad etyki i wartości w działaniach lobbingsowych zarówno indywidualnych osób, jak i grup nacisku. W celu zwiększenia przejrzystości działań instytucji państwowych, co roku opracowywane są szczegółowe dokumenty (Przewodnik po Parlamencie czy Rocznik Urzędów Administracji Państwowej), zawierające informacje o poszczególnych wydziałach ministerstw, pracownikach, parlamentarzystach wraz z obszarami ich zainteresowania oraz opisem dotychczasowej działalności, tak by każdy mógł bez przeszkód dotrzeć do danego urzędnika czy parlamentarzysty oraz zidentyfikować interesujący go obszar działań danej instytucji.

Biorąc pod uwagę możliwość docierania i wpływania na decyzje podejmowane przez parlamentarzystów środowisko Lordów jest zdecydowanie bardziej podatne na wpływy niż deputowani do Izby Gmin. Wynika to głównie z obowiązujących w Izbie Gmin ograniczeń partyjnych i bardzo napiętego harmonogramu prac legislacyjnych. Parowie są całkowicie niezależni od decyzji wyborczych i dyscypliny partyjnej, a ich harmonogram prac jest dość elastyczny. Odwrotnie jest w przypadku możliwości składania petycji obywatelskich. Każdy mieszkaniec Wielkiej Brytanii może złożyć w parlamencie petycję (musi być jednak podpisana i zawierać adres co najmniej jednej osoby), w której wyrazi swoją opinię lub zażąda podjęcia konkretnych działań. Mieszkańcy mogą składać petycje⁷⁶ zarówno do Izby Gmin, jak i Izby Lordów, jednak tylko procedury Izby Gmin zapewniają, że każda petycja zostanie odczytana, jednak nie jest zapewnione podjęcie jakichkolwiek działań w tym zakresie. Jeszcze gorsza sytuacja występuje w przypadku petycji skierowanych do Izby Lordów, gdyż jej procedury nie zapewniają nawet konieczności odczytania złożonych opinii i próśb. Petycje, po przedstawieniu na forum Izby, są drukowane w Hansard, oficjalnym raporcie zawierającym kompletny zapis obrad Parlamentu Brytyjskiego, a następnie są przekazywane do odpowiedniego departamentu zajmującego się daną kwestią. Wszystkie petycje są publikowane w dzienniku Izby Gmin.

3.2. Aktywizacja partnerów społecznych poprzez e-narzędzia Budowa e-demokracji

W Wielkiej Brytanii bardzo wcześnie zaczęto budować społeczne zaangażowanie poprzez wykorzystanie narzędzi elektronicznych. Już w 2000 r. rząd brytyjski opublikował projekt ogólnej polityki e-demokracji, która natychmiast została poddana konsultacjom spo-

⁷⁴ <http://findyourmp.parliament.uk/>

⁷⁵ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmallparty/register/contents.htm>

⁷⁶ <http://www.parliament.uk/get-involved/have-your-say/petitioning/public-petitions/>

tecznym. Polityka ta zakładała dwa rodzaje zaangażowania: uczestnictwo społeczne i elektroniczne głosowanie. Polityka zakładała, że dzięki wykorzystaniu narzędzi elektronicznych uda się jeszcze bardziej połączyć społeczeństwo z rządzącymi, stworzyć nowe możliwości kontaktu i wpływania na politykę kraju, a poprzez to jeszcze bardziej zmotywować społeczeństwo do aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym i procesach konsultacyjnych. Głównym motywatorem wprowadzenia polityki była chęć dotarcia do grup dotychczas słabo zaangażowanych w procesy państwa, tj. niepełnosprawni, ludzie młodzi, mniejszości narodowe itp. W wyniku tych prac powstał portal rządowy **www.direct.gov.uk** (początkowo **www.ukonline.gov.uk**), który zawiera m.in. wszystkie informacje dotyczące rządu i usług publicznych, służące *edukacji społecznej* tj. informacje o strukturze zarządzania państwem, podziale administracyjnym, informacji jak głosować, jakie są prawa i obowiązki obywateli, mapa instytucji przedstawicielskich wraz z linkami i informacją o ich pracach. *Dokumenty konsultacyjne*, forum społeczne, narzędzia pozwalające na przeprowadzenie konsultacji online oraz wszelkiego rodzaju grupy dyskusyjne pozwalające na wyrażenie opinii w zakresie działań rządu, samorządu i instytucji rządowych oraz samorządowych.

Od czasu rozpoczęcia pierwszych prac związanych z rozwojem e-demokracji w Wielkiej Brytanii rozpoczęły się działania zmierzające do jak najszerzego wykorzystania Internetu do zaangażowania społeczeństwa w działania publiczne. Zaczęły powstawać portale zwiększające zaangażowanie społeczne na wszystkich poziomach administracyjnych.

Na poziomie lokalnym, jednym z najbardziej rozpowszechnionych portali jest **www.communities.gov.uk**. Portal jest swoistego rodzaju wszechnicą wiedzy dla wszystkich zainteresowanych tym, co dzieje się w społecznościach lokalnych oraz jakie kroki są podejmowane przez rząd w zakresie współpracy ze strukturami lokalnymi. W portalu znaleźć można wszystkie najważniejsze dokumenty upowszechniające wiedzę o państwie, począwszy od przemówień rządowych, kodeksów i aktów formalnych, a kończąc na badaniach rynku, analizach i danych statystycznych. W portalu dostępne są informacje i dokumenty prowadzonych konsultacji oraz zakończonych wraz z ich pełnymi wynikami. Portal zawiera także interaktywne forum dla mieszkańców, gdzie toczą się głównie dyskusje dotyczące dokumentów poddawanych konsultacjom społecznym. Portal zawiera też szereg informacji dotyczących konieczności angażowania społeczności lokalnych w proces podejmowania decyzji na szczeblu samorządowym m.in. dokument „Communities in control: real people, real power”⁷⁷ będący przewodnikiem dla władz lokalnych w zakresie wspierania inicjatyw społecznych i współuczestnictwa mieszkańców w życiu publicznym.

Na poziomie krajowym głównym portalem internetowym wspierającym rozwój e-de-mokracji jest strona Departamentu ds. Przedsiębiorstw, Innowacji i Umiejętności **www.bis.gov.uk**. Na stronie departamentu znaleźć można wszelkie dokumenty związane z organizacją i planowaniem konsultacji społecznych, w tym kodeksy, przewodniki, ulotki i wszelkie odnośniki do stron rządowych i organizacji pozarządowych, które wspierają zaangażowanie społeczne i upowszechnianie informacji publicznych. Co ważniejsze, na stronie Departamentu dostępne są wszystkie akty poddawane konsultacjom społecznym. Podzielone są one według: konsultacji trwających; konsultacji, które zostaną niebawem ogłoszone; konsultacji czekających na odpowiedź rządu i konsultacji, do których wyników rząd się ustosunkował. W każdej zakładce można znaleźć krótki opis merytoryczny tematyki projektu wraz z wszelkimi dokumentami dodatkowymi. Dzięki zastosowaniu narzędzi elektronicznych partnerzy społeczni mają możliwość odpowiedzi na wezwanie do kon-

⁷⁷ <http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/886045.pdf>

sultacji poprzez formularz on-line. Niektóre konsultacje opatrzone są dodatkowo tematycznymi ankietami, które umożliwiają zebranie dodatkowych danych do analiz statystycznych, np. ankieta dotycząca stopnia uczestnictwa kobiet w zarządach spółek.

Stała potrzeba wspierania działań zwiększających zaangażowanie oraz promocji włączania partnerów społecznych w proces podejmowania decyzji powoduje, że w Wielkiej Brytanii bardzo dużo organizacji realizuje projekty związane z promocją współpracy władz ze społeczeństwem. Wynikiem tego jest istnienie wielu portali internetowych, które zamieszczają narzędzia pozwalające na skuteczne planowanie konsultacji czy publikują najlepsze praktyki takich działań. Informacje tam zamieszczone mają z jednej strony wspomóc działania władz (szczególnie lokalnych), a z drugiej zachęcać mieszkańców do współuczestnictwa w życiu publicznym. Przykładem takiego portalu jest **www.peopleandparticipation.net**, gdzie władze publiczne i instytucje chcące przeprowadzić efektywne konsultacje znajdują narzędzie do planowania, uwzględniające wszystkie aspekty przygotowawcze i wykonawcze, tj. czas konsultacji, wybór grup docelowych, wybór metod i narzędzi (kilkadziesiąt wskazań wraz z opisami), sposób prowadzenia konsultacji itd. Na stronie dostępne są także opisy przypadków dobrych konsultacji, a także możliwość zadania pytania ekspertowi. Co ciekawe, wśród dotychczas zadanych pytań, znaleźć można: pytania od pracowników samorządowych przygotowujących strategię partycypacji online, pytania osób chcących podjąć studia w zakresie konsultacji i rzecznictwa interesów, a także pytania osób, które chcą dowiedzieć się więcej na temat samej idei partycypacji społecznej i wiele innych. Podobnym przykładem strony jest portal stworzony przez Wydział Zaangażowania Demokratycznego Ministerstwa Sprawiedliwości (The Democratic Engagement Branch at Ministry of Justice) **www.digitaldialogues.org.uk**. Znaleźć tam można najlepsze praktyki wykorzystania mechanizmów konsultacji i ich promocji, zarówno przez instytucje publiczne, jak i organizacje pozarządowe. Ciekawym uzupełnieniem działań pobudzających zaangażowanie społeczne jest umożliwienie osobom zainteresowanym otrzymywania bieżących informacji na temat prowadzonych konsultacji w postaci powiadomień sms lub e-mailowych.⁷⁸

4. Dostęp do informacji publicznej dla partnerów społecznych

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie dostępu do informacji publicznej w Wielkiej Brytanii jest dokument „Freedom of Information Act 2000”⁷⁹ z 30 listopada 2000 r. Reguluje on szczegółowo zakres dostępu społeczeństwa do informacji publicznej oraz obowiązki władz publicznych w tym zakresie. Zgodnie z zapisami aktu każda osoba składająca wniosek o udzielenie informacji do organu władzy publicznej jest uprawniona do zdobycia tej informacji (do bycia powiadomioną na piśmie przez organ władzy publicznej, czy dany organ posiada informacje określone we wniosku, a w przypadku gdy je posiada, do ich otrzymania). Osoba chcąca uzyskać informację publiczną jest zobligowana do złożenia pisemnego (także w formie elektronicznej) „wniosku o udzielenie informacji” zawierającego: nazwisko wnioskodawcy wraz z adresem do korespondencji oraz opis informacji, o które wnioskuje. Oczywiście ustawa reguluje także wyjątki, w których organ może odmówić przekazania informacji niejawnej, chronionej prawnie, np. w przypadku danych osobowych.

⁷⁸ <http://www.hse.gov.uk/consult/alerts.htm>

⁷⁹ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>

4.1. Jawność dokumentacji legislacyjnej

Wypracowane mechanizmy konsultacji społecznej w Wielkiej Brytanii zapewniają pełny dostęp informacji legislacyjnej. Jak wspomniano we wcześniejszych punktach, projekty ustaw są publikowane w postaci Zielonej i Białej Księgi i są dostępne w wersji elektronicznej na stronach departamentów oraz na stronach rządowych i samorządowych wraz z dokumentacją dodatkową.

Uzupełnieniem zapisów ustawy o dostępie do informacji, w zakresie nowo tworzonego prawa jest kontrola jakości działań resortów oraz procedura Oceny wpływu regulacji (Regulatory Impact Assessment – RIA).⁸⁰ W Wielkiej Brytanii kontrola jakości działań resortów prowadzona jest przez trzy instytucje zlokalizowane w Urzędzie Rady Ministrów, w skład których włączani są także partnerzy społeczni. Są to:

- Better Regulation Executive – to 16-osobowy zespół odpowiedzialny za wspomaganie ministerstw w przygotowywaniu RIA oraz opracowywanie rekomendacji i zaleceń z punktu widzenia kosztowności nowego projektu, jego aktualności oraz proporcjonalności rozkładu kosztów i korzyści między różnymi grupami społecznymi;
- Panel ds. Odpowiedzialności Regulacyjnej (Panel for Regulatory Accountability) – to komitet gabinetu złożony z: szefa Urzędu Gabinetu, ministra ds. handlu i przemysłu, wiceministra finansów, dyrektora agencji ds. małej przedsiębiorczości oraz przewodniczącego zespołu ds. dobrej regulacji. Zadaniem komitetu jest recenzowanie działań, jakie poszczególni ministrowie podejmują w zakresie RIA;
- Komisja ds. Dobrej Regulacji (Better Regulation Commission) – to niezależna rada konsultacyjna przy Urzędzie Gabinetu złożona z przedstawicieli środowisk naukowych, gospodarczych i eksperckich. Do jej zadań należy analizowanie i ocenianie działań regulacyjnych rządu pod kątem opracowanych przez zespół kryteriów dobrej regulacji.

Prace wymienionych trzech organów koncentrują się wokół przejrzystości prawodawstwa i jego finansowej racjonalności z punktu widzenia całego społeczeństwa tj. oceny wpływu regulacji. Jest to narzędzie pozwalające na przeprowadzenie efektywnych konsultacji społecznych oraz zapewnienie pełnego poinformowania społeczeństwa o skutkach wprowadzenia danego prawa. Przygotowanie oceny jest ściśle powiązane z całym procesem konsultacji oraz wymogami informacyjnymi w tym zakresie. W Wielkiej Brytanii wymogi informacyjne wzrastają w miarę postępu prac nad projektem ustawy, a **Ocenę wpływu regulacji** przedstawia się na trzech najważniejszych etapach procesu legislacyjnego tj:

- wstępna ocena – będąca podstawą przeprowadzenia konsultacji społecznych (czytelne przedstawienie celów regulacji, oszacowanie kosztów niepodejmowania żadnych działań regulacyjnych, wstępna prezentacja możliwych rozwiązań regulacyjnych wraz ze wstępną analizą kosztów i korzyści),
- częściowa ocena – przygotowywana po przyjęciu przez ministra resortowego projektu lecz przed akceptacją przez gabinet lub odpowiedni komitet (pogłębiona analiza kosztów i korzyści, przygotowana na podstawie zebranych materiałów i przeprowadzonych konsultacji nieformalnych – w trakcie trwania konsultacji formalnych),
- pełna ocena – przygotowywana przed ostatecznym przedłożeniem projektu gabinetowi (wnioski z przeprowadzonych konsultacji i rekomendacje konkretnych rozwiązań regulacyjnych).

⁸⁰ <http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/consultation-guidance/impact-assessment>

Warto zaznaczyć, że **Ocena wpływu regulacji**, podobnie jak projekty ustaw, podlega obowiązkowi upublicznienia. Zgodnie z dobrą praktyką muszą być one umieszczone w ogólnodostępnym miejscu na stronach internetowych odpowiednich ministerstw (często z załącznikiem – projektem, którego dotyczą), a ich kopie muszą zostać przekazane do bibliotek obu izb parlamentu.

4.2. Otwartość prac parlamentarnych

Co do zasady, sesje obu izb parlamentu są otwarte dla publiczności i świadków. Tylko w wyjątkowych sytuacjach, np. gdy omawiane są kwestie bezpieczeństwa narodowego, istnieje możliwość prowadzenia obrad za zamkniętymi drzwiami, jest to jednak praktyka niezwykle rzadka. Podobnie jest w przypadku posiedzeń stałych i specjalnych komisji Izb – każdy zainteresowany może przysłuchiwać się obradom.

Warto zaznaczyć, że zarówno sesje parlamentu, jak i obrady komisji są otwarte także dla mediów. Relacje są przekazywane przez stację telewizyjną BBC oraz inne media krajowe i lokalne. Informacja na temat planowanych obrad jest dostępna na stronie internetowej parlamentu z pełnym opisem, czego dana sesja będzie dotyczyć i kto będzie w niej uczestniczył.⁸¹ Co więcej, bieżące relacje z posiedzeń można oglądać on-line. Udostępnione są też zapisy archiwalne z obrad.

Ponadto, każda komisja parlamentarna posiada własne, stale aktualizowane bazy zainteresowanych osób i organizacji, do których zwraca się bezpośrednio o przedstawienie opinii lub ustnych wyjaśnień w trakcie posiedzenia. Do listy zainteresowanych można zapisać się w każdej chwili, kontaktując się ze służbami informacyjnymi.

Wychodząc naprzeciw nowym technologiom, informacje o działaniach parlamentu są także udostępniane na serwisach społecznościowych takich jak: facebook, twitter, youtube. Dopisując się do grup zainteresowanych szczegółowymi informacjami można na bieżąco śledzić podejmowane w parlamencie działania. Na stronie parlamentu dostępne jest także forum internetowe, które cieszy się dość dużym zainteresowaniem (ponad 100 postów w każdorazowej dyskusji tematycznej).

4.3. Służby informacyjne

Każda z izb parlamentu posiada własne służby informacyjne, które służą informacjami i dbają o to, by wszystkie niezbędne dokumenty i aktualności znalazły się na stronach internetowych parlamentu. Służby dysponują informacjami na temat poszczególnych działań parlamentu i bieżącego stanu legislacji. Wszystkie dane teleadresowe do osób odpowiedzialnych za informowanie są dostępne na stronach internetowych parlamentu.

Rząd, parlament, monarcha, a także każde ministerstwo, posiadają wyodrębnioną komórkę odpowiedzialną za informowanie społeczeństwa i kontakty z mediami. Dodatkowo, jako wsparcie procesu konsultacji, powoływani są specjaliści koordynatorzy konsultacyjni, którzy odpowiedzialni są za prawidłowy przebieg konsultacji oraz zachowanie wymogów informacyjno-promocyjnych.

W Wielkiej Brytanii funkcjonuje także Urząd Statystyczny Jej Królewskiej Mości, który dostarcza oficjalnych informacji dotyczących aktualnego stanu legislacji. Na specjalnym portalu <http://www.opsi.gov.uk/legislation/uk> znaleźć można informacje o bieżących pracach legislacyjnych, aktach uchwalonych oraz aktach oczekujących na uchwalenie na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym.

⁸¹ <http://www.parliamentlive.tv/Main/Live.aspx>

5. Dobre praktyki partnerów społecznych Przegląd głównych organizacji i ich metod pracy

W Wielkiej Brytanii działa wiele organizacji skupiających grupy społeczne i przedsiębiorców. Ze względu na strukturę społeczną tego kraju, bardzo dużym zainteresowaniem cieszą się organizacje zrzeszające mniejszości etniczne oraz grupy wiekowe. Formuła pracy tych organizacji przypomina w pewnym zakresie pracę polskich organizacji pozarządowych. Ich uczestnictwo w konsultacjach to zbieranie opinii swych członków i na tej podstawie formułowanie zaleceń dla polityki. Aspektem wyróżniającym brytyjskie organizacje jest jednak bezpośrednie zaangażowanie we współpracę z decydentami, i funkcjonowanie organizacji jak typowych grup nacisku.

Jedną z najbardziej wpływowych organizacji non-profit, reprezentujących interesy przedsiębiorców, jest **Konfederacja Przemysłu Brytyjskiego** (Confederation of British Industry – CBI⁸²). Konfederacja została utworzona w 1965 r. i obecnie reprezentuje ponad 150 tys. przedsiębiorców. Misją Konfederacji jest pomoc w tworzeniu i utrzymaniu warunków, w których przedsiębiorcy w Wielkiej Brytanii mogą konkurować i funkcjonować dla dobra ogółu. Jest to jedna z kluczowych organizacji lobbingowych współpracująca z rządem Wielkiej Brytanii, międzynarodowymi ustawodawcami i decydentami, w imieniu brytyjskich przedsiębiorców. Konfederacja zatrudnia wielu specjalistów branżowych, którzy są bezpośrednio zaangażowani w proces tworzenia polityki i uczestnictwa organizacji w konsultacjach i lobbingu. Posiada sieć biur w całej Wielkiej Brytanii, w Pekinie, Brukseli i Waszyngtonie.

CBI konsultuje i wspiera swoich członków poprzez swe struktury regionalne. Posiada 13 regionalnych sejmików oraz 16 stałych komisji wspierających konkretne obszary polityki i swoich członków. Dzięki strukturze regionalnej i stałym komitetom CBI jest w stanie przeprowadzić efektywne konsultacje wśród swoich członków i zaangażować ich w tworzenie polityki.

Podobną organizacją i równie wpływową jest **Stowarzyszenie Brytyjskich Izb Gospodarczych** (British Chambers of Commerce⁸³), zrzeszające ponad 100 tys. członków. Stowarzyszenie jest siecią skupiającą akredytowane Izby Handlowe w całej Wielkiej Brytanii. Izba dostarcza swym członkom szereg usług, takich jak dostęp do informacji, szkoleń i doradztwa. Izba współpracuje z rządem brytyjskim jako ciało doradcze w zakresie kształtowania polityki mającej wpływ na przedsiębiorstwa, w szczególności handlu międzynarodowego, rozwoju umiejętności i usług dla biznesu. Izba obserwuje działania w zakresie legislacji i opracowuje własne opinie i stanowiska, wpływając tym samym na decydentów. Ponadto utrzymuje bezpośrednie kontakty z urzędnikami i uczestniczy w pracach komisji parlamentarnych.

Drugą, bardzo aktywną grupą partnerów społecznych w Wielkiej Brytanii są organizacje non-profit, zajmujące się rozwiązywaniem problemów konkretnych grup społecznych. Do takich organizacji należy m.in. **MENCAP I AGE.UK**. MENCAP zajmuje się pracą z osobami niepełnosprawnymi, pomagając im w znalezieniu pracy, domu, opieki medycznej, usług transportowych organizuje grupy wsparcia itp. Z kolei AGE.UK. to organizacja działająca w imieniu osób starszych i pomagająca im w życiu codziennym. Obie wymienione organiza-

⁸² www.cbi.org.uk

⁸³ www.britishchambers.org.uk

cje współpracują na co dzień z decydentami politycznymi. Z punktu widzenia legislatorów, współpraca ta jest niezwykle ważna, gdyż daje możliwość pełnego dotarcia do określonych grup społecznych i poznania ich oczekiwań oraz potrzeb. Dlatego właśnie model zaangażowania tego typu organizacji polega przede wszystkim na ich współuczestniczeniu w procesie tworzenia prawa, uczestnictwie w konsultacjach społecznych oraz zgłaszaniu bezpośrednich opinii i petycji. Wartością dodaną, wspomagającą działalność tych organizacji jest dofinansowanie ich działalności, w postaci różnego rodzaju grantów i pożyczek celowych.

5.1. Dobre praktyki konsultacji społecznych

Jak już wspomiano w niniejszym opracowaniu, konsultacje społeczne w Wielkiej Brytanii prowadzone są na wszystkich szczeblach administracji publicznej i są w praktyce nieodzownym elementem procesu decyzyjnego. Poniżej prezentujemy przykłady efektywnych konsultacji przeprowadzonych na poziomie rządowym oraz samorządowym.

Kodeks praktyki w zakresie konsultacji

Kodeks praktyki w zakresie konsultacji został po raz pierwszy opublikowany w 2000 roku. Po czterech latach jego obowiązywania władze dokonały rewizji jego zapisów, w oparciu o informacje uzyskane od partnerów społecznych, w efekcie czego w roku 2004 opublikowano jego drugą wersję. W roku 2006 rząd brytyjski ponownie rozpoczął konsultacje tego dokumentu. Przeprowadzono 20 spotkań z partnerami społecznymi na terenie całej Wielkiej Brytanii, podczas których zapytano, jakie są opinie ich uczestników dotyczące kodeksu i co należałoby w nim zmienić lub uszczegółowić. Kodeks wraz z informacją o konsultacjach był także dostępny na rządowych stronach internetowych. W wyniku przeprowadzonych rozmów uzyskano między innymi następujące odpowiedzi:

- brak przejrzystości odpowiedzialności – czytając dokumenty konsultacyjne nie zawsze jest jasne, w jaki sposób rząd doszedł do takich a nie innych wniosków, nie ma informacji, co zostało uwzględnione w toku konsultacji, ani jakie były odpowiedzi i uwagi;
- niska dostępność – informacje o prowadzonych konsultacjach są z reguły przekazywane przez organizacje pozarządowe, odczuwalny jest brak jednej, spójnej strony internetowej, gdzie wszystkie dokumenty konsultacyjne byłyby dostępne;
- brak monitoringu – instytucje publiczne nie do końca stosują zasady określone w kodeksie, np. nie dotrzymują 12 tygodniowego terminu prowadzenia konsultacji oraz dokonują złych wyborów metod i technik konsultacji itp.

W wyniku przeprowadzonych konsultacji zmieniono niektóre zapisy kodeksu oraz podjęto działania wspierające. Rozpoczęto prace nad jednolitą stroną internetową i opracowano poradniki mające pomóc we właściwym planowaniu konsultacji. W wyniku tych prac powstał szereg pomocnych narzędzi, zaprezentowanych w punkcie 3.2 niniejszego opracowania.

Panele obywatelskie

Panele obywatelskie to jedno z najczęściej używanych narzędzi, stosowanych przez władze lokalne w celu uzyskania informacji od mieszkańców. Władze lokalne tworzą i udostępniają na potrzeby mieszkańców specjalne portale internetowe, na których istnieje możliwość zabrania głosu w dyskusji, zamieszczenia opinii, a także uczestnictwa w konsultacjach społecznych. Panele obywatelskie, jako swoista forma badania, przeprowadzane są kilka razy w roku za pomocą ankiety zawierającej pytania związane ze strategią rozwoju gminy

lub regionu oraz oceną jakości obsługi i zadowolenia klienta. Zaproszenie do uczestnictwa w panelu jest wysyłane do mieszkańców pocztą tradycyjną. W sytuacji gdy wyrażą oni zgodę na uczestnictwo w panelu zostają wpisani na listę respondentów badań i konsultacji. Organizatorzy panelu już na etapie rekrutacji weryfikują osoby w zależności od ich przynależności do grup społecznych, zainteresowań itp., dzięki czemu mogą później kierować zaproszenia do badania bezpośrednio do osób zainteresowanych danym tematem.

Dobrym przykładem budowy panelu jest miasto Bristol. Rada Miasta Bristol⁸⁴ była jedną z pierwszych rad w Wielkiej Brytanii, która powołała panel obywatelski w 1998 roku. Panel został uruchomiony w celu stałego pozyskiwania opinii publicznej od mieszkańców miasta. W roku 1998 udało się rekrutować ponad 2200 panelistów, co stanowiło niewątpliwy sukces. Aktualnie panel ma 2000 zarejestrowanych uczestników, mieszkańców Bristolu, którzy na bieżąco otrzymują informacje o aktualnych wydarzeniach, konsultacjach i badaniach. Każdego roku przeprowadzanych jest około 3 badań opinii. Uczestnicy mogą udzielać odpowiedzi na piśmie lub w formie elektronicznej. Panel jest stale aktualizowany i rozwijany. W roku 2005 za pomocą panelu zostały przeprowadzone działania konsultacyjne pn.: „Zapytaj Bristol” (Ask Bristol). W konsultacjach wykorzystano e-petycje, e-panel, konsultacje online oraz forum internetowe. Głównym celem projektu było zwiększenie udziału społeczeństwa w życiu publicznym i rozpoczęcie publicznej debaty, na temat życia w Bristolu, w szczególności zaś, zaangażowania młodych ludzi. W ramach „Ask Bristol” powstały nowe inicjatywy na stronie urzędu takie, jak linki do e-petycji, forum dyskusyjne, relacje wideo i inne. W roku 2007 Ministerstwo Sprawiedliwości przyznało miastu Bristol grant innowacyjny na rozwój projektu w celu jeszcze większego zaangażowania młodych ludzi w życie publiczne.

6. Rekomendacje dla Polski

Wielka Brytania jest niewątpliwym liderem we wprowadzaniu zmian i innowacji w zakresie konsultacji społecznych. Pomimo braku regulacji prawnych zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, instytucje rządowe angażują się w działania wspierające zaangażowanie społeczne, przejrzystość prawa oraz wspólne podejmowanie decyzji. Przykład Wielkiej Brytanii pokazuje, że zaangażowanie grup społecznych jest możliwe przy odpowiednim wsparciu promocyjno-informacyjnym, a z drugiej strony, że władze lokalne mogą z powodzeniem prowadzić konsultacje, jeżeli zapewni się im właściwe wsparcie merytoryczne. Główne rekomendacje dla Polski wypływające z praktyki brytyjskiej przedstawiono poniżej.

- **Konieczność angażowania partnerów społecznych na etapie planowania legislacji.** Podstawowym błędem przy tworzeniu prawa w Polsce jest to, że konsultacje i wysłuchania publiczne, a więc i oficjalny lobbying, odbywają się już na etapie gotowego projektu. Zupełnie odwrotnie jest w Wielkiej Brytanii, gdzie konsultacje trwają od momentu przedstawienia planu legislacyjnego i programu gabinetu. Ważne jest też aby współudział partnerów w podejmowaniu decyzji był rzeczywisty, aby ich opinie i uwagi były uwzględniane i miały wpływ na posiedzeniowe decyzje. W Polsce bardzo często konsultacje prowadzone są pro forma, tak by tylko wypełnić przebieg prawa, a opinie partnerów nie są w żaden sposób analizowane.

⁸⁴ <http://www.bristol.gov.uk/ccm/navigation/council-and-democracy/councillors--democracy-and-elections/citizen-panels/>

- **Zapewnienie pełnej przejrzystości dokumentów konsultacyjnych.** W Wielkiej Brytanii przywiązuje się ogromną wagę do przejrzystości i klarowności dokumentów konsultacyjnych. Dla Polski przydatnym byłoby wykorzystanie tego doświadczenia i wprowadzenie jednolitego wzoru, według którego projekty będą przedstawiane opinii publicznej. (patrz załącznik nr 1 – procedura konsultacji). Należy także zwrócić uwagę na konieczność opracowywania różnych wersji językowych dokumentacji – szczególnie w kwestiach dotyczących mniejszości narodowych.
- **Zapewnienie informacji zwrotnej.** Przykład Wielkiej Brytanii pokazuje, że informacja zwrotna zawierająca podsumowanie i analizę uzyskanych w toku legislacji opinii jest podstawą do zwiększania zaangażowania partnerów społecznych. Należy więc skorzystać z doświadczenia brytyjskiego i przekazywać opinii publicznej pełne informacje w tym zakresie. Zaleca się podawanie nie tylko liczby organizacji, które przystąpiły do konsultacji, ale także pełną informację o nich, w tym uzyskane wypowiedzi i opinie. Co więcej, każda odpowiedź na konsultacje powinna zawierać odpowiedź rządu, tj. informacje, które uwagi zostały uwzględnione i wpłynęły na ostateczne zapisy, a które nie i dlaczego.
- **Prowadzenie dialogu konsultacyjnego.** Warto zapamiętać, że konsultacje społeczne nie są tylko formą uzyskiwania opinii partnerów, ale przede wszystkim nawiązywania kontaktów bezpośrednich i angażowania ich w życie publiczne. Dlatego prowadzenie konsultacji nie może ograniczać się tylko i wyłącznie do wysłania czy udostępnienia dokumentacji konsultacyjnej, ale musi być to przede wszystkim efektywny dialog, w którym strona organizująca konsultacje będzie podtrzymywać kontakt z partnerami i zachęcać ich do włączania się do różnych inicjatyw społecznych.
- **Zapewnienie powszechnego dostępu do konsultowanych aktów.** Korzystając z doświadczenia brytyjskiego należy zastanowić się nad przygotowaniem narzędzia, które będzie wspierać konsultacje społeczne, tj. portalu internetowego, na którym umieszczane będą wszystkie dokumenty konsultacyjne wraz z załącznikami, podsumowaniem i odpowiedziami rządu. Głównym postulatem w tym zakresie jest także umożliwienie konsultacji on-line, poprzez wdrożenie narzędzi umożliwiających udzielanie odpowiedzi drogą elektroniczną.
- **Opracowanie przewodników i podręczników dotyczących konsultacji.** Przykład brytyjski pokazuje, że władze lokalne chętnie czerpią z doświadczeń władz centralnych i wykorzystują ich pomysły. Korzystając z przykładu brytyjskiego, należy pokazać przede wszystkim władzom lokalnym, jak wiele możliwości i narzędzi konsultacji jest w ich zasięgu.

Załącznik nr 1 PLANOWANIE KONSULTACJI

Zakres konsultacji

- **Temat konsultacji:** podaj bardzo krótkie przedstawienie tematu (jedno, dwa zdania) – wskaż, w którym miejscu dokumentacji konsultacyjnej można znaleźć więcej informacji.
- **Zakres konsultacji:** w jednym, krótkim paragrafie przedstaw zakres konsultacji, czyli np. jaki jest ich cel, jakie decyzje zostały do podjęcia, jakie są obszary wpływu.
- **Zasięg geograficzny:** podaj obszar, na którym będą prowadzone konsultacje.
- **Ocena wpływu:** określ czy jest (a jeśli nie to dlaczego) załączona ocena wpływu legislacji oraz gdzie można ją znaleźć. Wskaż wszystkie inne dołączone testy ("impact tests") czy badania.

Podstawowe informacje

- **Do:** Czyje zdanie chciałbyś usłyszeć/na kogo jest skierowana uwaga?
- **Organ/organy odpowiedzialne za konsultacje:** Nazwa organizacji, a także, jeśli to możliwe, zespoły działające w obszarze polityki i konsultacji.
- **Czas trwania:** Data rozpoczęcia i zakończenia konsultacji.
- **Pytania szczegółowe:** Nazwisko i imię, numer/y telefonu, adres/y email do wykorzystania w przypadku pytań o zakres konsultacji, próśb o kopie, informacji o wydaniach etc.
- **Jak odpowiedzieć:** Adres pocztowy oraz adres email, na które mogą być wysyłane odpowiedzi pisemne. Adres strony internetowej, jeśli odpowiedzi mogą być wysyłane online bezpośrednio ze strony jednostki.
- **Dodatkowe sposoby zaangażowania:** Szczegóły wszystkich spotkań, które będą się odbywać (oraz informacja z kim się kontaktować jeśli ktoś jest zainteresowany udziałem w spotkaniu), blogi oraz wszystkie inne możliwości przedstawienia swojego zdania. Czy są materiały skierowane do odpowiednich grup, np. wersja dla ludzi młodych, materiały z dużym drukiem lub pismem Braille'a, wersje w innych językach? Jak można uzyskać te materiały lub złożyć prośbę o ich stworzenie? Krótko uzasadnij te decyzje (np. „w celu zaangażowania szerszej grupy odbiorców/dotarcia do ludzi, których dyskutowany problem może dotyczyć, mamy zamiar...”).
- **Po konsultacji:** Informacja o tym co stanie się ze wszystkimi zgłoszeniami, opiniami i wypowiedziami w ramach konsultacji oraz, jeśli to możliwe, określenie terminu i miejsca publikacji odpowiedzi samorządu/rządu.
- **Zgodność z Kodeksem postępowania w sprawie konsultacji:** Oświadczenie, czy konsultacja jest zgodna z kodeksem, a jeśli nie, to dlaczego i pod jakim względem występują niezgodności.

Tło

- **Jak dotarliśmy do tego etapu:** Jaka praca została wcześniej wykonana przed tą konsultacją oraz jaki jest aktualny system/reguły polityki konsultacji (jeśli istnieje).
- **Poprzednie zaangażowanie:** Określ, jaki jest aktualny stan zaangażowania zainteresowanych stron i czy umożliwia on rozpoczęcie konsultacji.
 - Czy miały miejsce konsultacje na ten temat prowadzone przez rząd lub inny organ, np. Komisję Europejską?

- Czy spotkałeś się z kluczowymi interesariuszami, aby zdecydować, jakie są głównetematy/problemy do poruszenia?
- Czy były badania rynku w tej dziedzinie?
- Czy w ostatnim czasie parlament poruszał ten temat?

Przedmowa:

Wiele dokumentów dot. konsultacji rozpoczyna się przedmową odpowiedniego ministra. Byłoby to szczególnie istotne w przypadku znaczących propozycji dot. polityki. Ministerialny wstęp podkreślający cele konsultacji dodaje ważności całemu procesowi.

Zawartość/Spis treści:

Wskazane jest, aby dodać spis treści, nawet gdy jest to krótki dokument. Umożliwi to czytelnikom szybkie odnalezienie elementów, które są dla nich ważne.

Streszczenie i/lub wstęp:

Wskazane jest, aby dokumenty konsultacyjne posiadały krótkie streszczenie i/lub wstęp przedstawiający ogólny kontekst oraz zakres konsultacji. Ten element nie powinien być dłuższy niż dwie strony. Nawet jeśli dokumentacja ma charakter typowo techniczny, upewnij się, że będzie załączone streszczenie. Po przeczytaniu streszczenia, interesariusze powinni być w stanie podjąć decyzję czy temat konsultacji ich dotyczy oraz czy powinni czytać dalej dokumentację.

Kluczowa część dokumentacji wraz z pytaniami:

Każdy rozdział powinien informować o omawianych zagadnieniach w zakresie konsultacji lub jednego z proponowanych wariantów. Upewnij się, czy w dokumentacji użyto prostego języka oraz wytłumaczono wszystkie pojawiające się skróty, akronimy, specjalistyczne określenia (np. w języku technicznym).

Warto podsumować informacje zawarte w rozdziale w krótkim akapicie wprowadzającym, który powinien być odpowiednio wyeksponowany, aby przyciągnąć uwagę. Warto zadbać, aby każdy rozdział posiadał jasne i czytelne podsumowanie/wnioski.

Sekcje, które omawiają możliwe rozwiązania powinny:

- nakreślić zarys obecnej sytuacji;
- w jasny i kompleksowy sposób określić proponowane rozwiązanie;
- przedstawić zarys potencjalnych kosztów i korzyści z implementacji wybranego rozwiązania, a także zadawać pytania na temat założeń dot. korzyści i kosztów (np. czy konsultanci zgadzają się z wyprowadzonymi założeniami, czy mają powody, aby sądzić inaczej?)

W każdym rozdziale powinny być przedstawione pytania, które są związane z danym tematem/wyborem. Można je podkreślić innym kolorem lub umieścić w zacienionym polu, tak aby wyróżniały się z tekstu i przyciągały uwagę.

Pomocne może być również zobrazowanie uwag poprzez prezentację odpowiednich studiów przypadków lub praktycznych przykładów w każdym rozdziale, jeśli tylko jest to możliwe. Pomoże to w „przełamaniu” tekstu, często bardzo technicznego i teoretycznego, dzięki czemu ułatwi to czytelnikowi utożsamienie się z omawianymi kwestiami. Jednakże, studia przypadków powinny być wykorzystywane z ostrożnością, ponieważ mogą one być postrzegane jako wspieranie pewnych zasad i rozwiązań. Mogą również wprowadzać

w błąd, jeśli nie są bezpośrednio powiązane z tematyką. Dobrze więc, aby wyodrębnić je z głównej części tekstu.

Podsumowanie pytań:

Dla osób przygotowujących odpowiedź w ramach konsultacji przydatne jest, aby wszystkie pytania i wątpliwości z dokumentacji zostały zebrane w jednym miejscu: na początku dokumentu lub na jego końcu.

Dodatkowe informacje:

- Wszystkie dokumenty konsultacyjne powinny spełniać siedem kryteriów kodeksu postępowania rządu w sprawie konsultacji. Należy pamiętać o konieczności podania nazwiska i danych kontaktowych koordynatora konsultacji.
- Dobrze jest umieścić pełną listę organizacji, które zostały zaproszone do konsultacji, a jednocześnie warto podkreślić, że konsultacje nie są ograniczone tylko i wyłącznie do tych grup i każdy ma prawo wysłać swoją opinię.
- Dokumenty konsultacyjne powinny również określać, w jakim zakresie zostaną wykorzystane zebrane opinie oraz jakie będą dalsze kroki po konsultacjach.
- Należy zaznaczyć, że uzyskane informacje będą wykorzystywane zgodnie z obowiązującym prawem ochrony danych osobowych.

Załączniki:

Wszystkie załączniki powinny być istotne dla sprawy i powinny zostać wymienione w części głównej dokumentacji. Przykładowe załączniki, które mogą być zawarte to:

- ocena wpływu regulacji i innych badań;
- słownik;
- dokumenty wspomniane w głównej części tekstu dokumentacji konsultacyjnej, etc.



Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych Francja

Marta Danielczuk

Francja jest republiką o systemie parlamentarno-prezydenckim, z Konstytucją przyjętą w referendum w 1958 r.⁸⁵ Głową państwa jest Prezydent wybierany w wyborach powszechnych na 5-letnią kadencję. Ma on szerokie uprawnienia w zakresie władzy wykonawczej i ustawodawczej. Władza ustawodawcza należy do dwuizbowego parlamentu: Zgromadzenia Narodowego i Senatu. Władzę wykonawczą sprawuje rząd z Premierem na czele. Do naczelnych organów państwowych należy też Rada Konstytucyjna, która czuwa nad przebiegiem wyborów, referendum oraz kontroluje zgodność ustaw i dekretów z Konstytucją. Republika Francuska⁸⁶ oraz 8 niepodległych państw afrykańskich, byłych kolonii francuskich⁸⁷ tworzy Wspólnotę Francuską, której głową jest Prezydent Francji.⁸⁸

Tradycje demokracji bezpośredniej we Francji mają swoje korzenie w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej, kiedy to w prawie wprowadzono referendum oraz inicjatywę ludową i zaczęły powstawać kluby i stronnictwa polityczne. W 1791 r. uchwalono Konstytucję⁸⁹, która bazowała, podobnie jak zawarta w Konstytucji jako akt wstępny *Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela*, na założeniach myśli Oświecenia. Wprowadzała we Francji monteskiuszowski trójpodział władzy. Władzę ustawodawczą miało sprawować Zgromadzenie Prawodawcze, zwane potocznie Legislatywą. Deputowanych Legislatywy, a także sędziów, biskupów, proboszczów czy urzędników wybierano w wyborach (co 2 lata). W wyborach nie mogli brać udziału obywatele poniżej 25 roku życia, kobiety i obywatele nieposiadający żadnej własności (chodziło głównie o żebraków). Konstytucja powszechnie wprowadzała wybory jako sposób obsadzania stanowisk.

1. Ścieżka legislacyjna

Zarówno Konstytucja z 1958 r., jak i regulaminy obu izb przyznają parlamentarzystom prawo występowania z inicjatywą ustawodawczą. Cechą charakterystyczną systemu francuskiego jest jednak silna pozycja rządu, który ma znacznie większe uprawnienia w zakresie inicjatyw ustawodawczych i dominuje na każdym etapie procesu legislacyjnego. Władza wykonawcza korzysta nie tylko ze swoich konstytucyjnych przywilejów, ale także posiada

⁸⁵ Konstytucja V Republiki Francuskiej z 1958 r. Pełny tekst (fr.) <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-de-1958.5074.html>

⁸⁶ W tym: metropolia, departamenty i terytoria zamorskie.

⁸⁷ Czad, Dżibuti, Gabon, Komory, Kongo, Madagaskar, Republika Środkowoafrykańska i Senegal.

⁸⁸ <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo.php?id=4574121>

⁸⁹ Pełny tekst (fr.) <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>

liczniejszy, wyspecjalizowany personel i może uzyskać wsparcie różnych instytucji przy pracy nad projektem. Większość ustaw jest inicjowanych przez Premiera, któremu przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej.⁹⁰

1.1. Poziom krajowy

Proces prac nad projektem ustawy różni się w zależności od tego, czy miał swój początek w rządzie, czy w parlamencie. Projekty rządowe opracowywane są w odpowiednich ministerstwach, a następnie przedkładane przez Biuro Premiera w **Radzie Stanu** (*Conseil d'Etat*), która stanowi najważniejsze ciało konsultacyjne. Rada jest zwoływana przez rząd do rozpatrywania projektów ustaw i dekretów rządowych oraz wydawania opinii w zakresie przedstawionych regulacji. Opinia Rady nie jest prawnie wiążąca i nie jest podawana do wiadomości publicznej, ani też przekazywana parlamentowi. Po zapoznaniu się z jej uwagami, projekt ustawy zostaje formalnie przyjęty przez rząd, a następnie przedłożony parlamentowi przez właściwego ministra.

Przed skierowaniem do zaopiniowania przez Radę Stanu, wszystkie projekty ustaw o charakterze społecznym i gospodarczym muszą być przedstawione **Radzie Ekonomiczno-Społecznej - RES** (*Conseil Economique et Social*). W przypadku pozostałych ustaw oraz parlamentarnych wniosków ustawodawczych, rząd decyduje, czy skierować projekt do Rady. Opinie RES, chociaż przekazywane do rządu i do parlamentu, nie są wiążące.

Wnioski ustawodawcze (tzw. *propositions*), czyli projekty parlamentarne, mogą zostać złożone przez deputowanych lub senatorów podczas sesji ustawodawczych.

Zgodnie z Konstytucją, wszystkie przedłożone projekty ustaw, umieszczone w porządku obrad, stają się przedmiotem prac komisji parlamentarnej. Zazwyczaj przewodniczący komisji powołuje sprawozdawcę, który przygotowuje raport wraz z rekomendacjami. Sprawozdawca komisji jest osobą kluczową dla procesu prac nad ustawą, ponieważ może on konsultować projekt ze wszystkimi, którzy jego zdaniem mogą być pomocni przy opracowywaniu raportu komisji. Zazwyczaj sprawozdawca kontaktuje się z administracją, osobami indywidualnymi, grupami interesu i stowarzyszeniami, które bezpośrednio są zainteresowane rozpatrywanymi zagadnieniami. Komisje organizują przesłuchania, aby przedstawiciele grup reprezentujących interes publiczny, a także interesy poszczególnych środowisk mogli złożyć oświadczenia. Chociaż przesłuchania nie są zagwarantowane konkretnymi regulacjami, należą do tradycji parlamentarnej.

Ponadto każdy członek Zgromadzenia Narodowego lub Senatu jest upoważniony do wniesienia poprawki, pod warunkiem, że nastąpi to w ciągu 4 dni od daty oficjalnego złożenia pisma w parlamencie. Poprawki te są kolejno rozpatrywane przez sprawozdawcę właściwej komisji. Rząd na mocy uprawnień konstytucyjnych może zawetować wszystkie poprawki zgłoszone poza posiedzeniami komisji.

Po zakończeniu opracowywania sprawozdania przez komisję projekt ustawy jest poddawany debacie plenarnej w izbie, w której został złożony. Projekty ustaw przyjmowane są większością głosów w obu izbach parlamentu.

Aby zyskać status obowiązującego prawa, projekt przyjęty przez parlament musi zostać podpisany przez Prezydenta. Prezydent może jednak skierować projekt do **Rady Konstytucyjnej** w celu zbadania konstytucyjności ustawy. Prezydent ma także prawo skierowania

⁹⁰ Biedrzycka U., Saffer A.P., Zieliński M., *Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce. Analiza oraz propozycje rekomendowane przez Zespół ds. Lobbyingu przy Biurze Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, USAID/GEMINI - PEDS Project, Warszawa, wrzesień 1996.*

ustawy do ponownego rozpatrzenia przez parlament i wówczas prace nad projektem toczą się od początku.⁹¹

1.2. Poziom regionalny

Od początku lat 80. Francja kontynuuje proces decentralizacji⁹², mający na celu przekazanie większej władzy z urzędów centralnych do regionów. Cały kraj jest podzielony na departamenty (fr. *département*), odpowiadające polskim powiatom. W każdym z nich władzę z ramienia rządu sprawuje prefekt. Część uprawnień administracyjnych oraz nadzór nad pewnym wycinkiem spraw podatkowych przekazano w wyniku decentralizacji politykom lokalnym. W marcu 1986 roku pierwszy raz odbyły się bezpośrednie wybory do lokalnych rad regionalnych.

W latach 60. i 70. władze francuskie doszły do wniosku, że w związku ze znacznymi utrudnieniami w planowaniu strategicznym, podział na departamenty jest niewystarczający. Dlatego powołano do życia 22 nowe regiony administracyjne (*régions*), które składają się z od dwóch do ośmiu departamentów.

Podstawową rolę w regionie pełni **Rada Regionalna** (*Conseil Régional*), która oprócz ogólnych kompetencji regulowania w drodze uchwał podstawowych spraw regionu, odpowiada m.in. za kwestie prowadzenia polityki rozwoju regionalnego (w tym uchwalanie strategii rozwoju). Rada Regionalna powołuje komisję stałą, na czele z przewodniczącym i wiceprzewodniczącymi, na których delegowana jest większość uprawnień z zakresu zarządzania regionem.⁹³

1.3. Poziom lokalny

Gminy są podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego Francji. Obecnie istnieje około 36 300 gmin, a ich liczba uległa nieznacznym wahaniom na przestrzeni lat. Typowa francuska gmina jest mała – około 22 500 gmin liczy co najwyżej 500 mieszkańców, a około 200 gmin ma nie więcej niż 100 mieszkańców. Zdarzają się również gminy mniejsze. Z drugiej strony, w związku z przyznaniem wszystkim miastom takiego samego statusu w strukturze terytorialnej państwa, 40 gmin liczy ponad 100 000 mieszkańców. Dopiero ustawa z 1971 r.⁹⁴ nadała szczególny status trzem największym miastom: Paryżowi, Marsylii i Lyonowi⁹⁵.

Podstawowym atrybutem samodzielności samorządów lokalnych jest wyposażenie ich w osobowość prawną oraz dodatkowe gwarancje konstytucyjne i ustawowe. Są to: niezależność organizacyjno-funkcyjna (brak podporządkowania organom administracji centralnej, jak i brak prawnych zależności pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu), decyzyjna (kompetencja ogólna we wszystkich sprawach dotyczących danej wspólnoty lokalnej – na zasadzie subsydiarności⁹⁶) oraz finansowa (gwarantowane przez państwo środki odpowiednie do zakresu prawnie powierzonych zadań)⁹⁷.

⁹¹ Biedrzycka U., Saffer A.P., Zieliński M., *Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce. Analiza oraz propozycje rekomendowane przez Zespół ds. Lobbyingu przy Biurze Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, USAID/GEMINI - PEDS Project, Warszawa, wrzesień 1996.*

⁹² Reforma o decentralizacji z 1982 r. Pełny tekst (fr.) <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/loi-decentralisation-du-2-mars-1982.html>

⁹³ *Samorządowa demokracja partycypacyjna. Najlepsze praktyki konsultacji prawa samorządowego z partnerami społecznymi. Wartości i zasady rzetelnych konsultacji*, Praca zbiorowa pod red. M. Bąka i P. Kulawczuka, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa, 2007.

⁹⁴ Ustawa nr 71-588 z dn. 16 lipca 1971 r.

⁹⁵ Miasta te są podzielone na dzielnice.

⁹⁶ Zgodnie z tą zasadą najszersze kompetencje, podobnie jak w Polsce, ma gmina – ich zakres zmniejsza się na wyższych stopniach podziału administracyjnego.

⁹⁷ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/libre-administration-collectivites-territoriales-principes-limites.html>

W gminach/miastach (*communes/villes*) organem stanowiącym jest **Rada Gminy** (*Conseil Municipal*), która dysponuje przyznaną ustawowo kompetencją generalną do „regulowania wszystkich spraw wspólnoty”. W praktyce sprowadza się to m.in. do uchwalania budżetu, zarządzania majątkiem gminnym, tworzenia i likwidowania służb i usług komunalnych. Organem wykonawczym jest mer (*maire*) wybierany przez radnych z ich grona. Mer jest zarazem przedstawicielem Państwa w gminie, dlatego odpowiada również za wykonanie, na terytorium podległym jego władzy, aktów ustawodawczych i rozporządzeń centralnych.

Na poziomie wyższym (departamentów) podstawowym organem administracji samorządowej jest **Rada Generalna** (*Conseil Général*). Przewodniczący rady (*président du conseil*) jest odpowiedzialny za zarządzanie wszystkimi sprawami departamentu i rozporządzanie wydatkami budżetowymi. Do podstawowego zakresu kompetencji departamentu zaliczone zostały: pomoc społeczna, edukacja na poziomie gimnazjów, infrastruktura edukacyjna i transportowa, ochrona środowiska naturalnego i zagospodarowanie obszarów wiejskich, rozwój gospodarczy i promocja turystyki, kultura i dziedzictwo narodowe, polityka mieszkaniowa, a także badania naukowe.¹⁵

2. Uregulowania prawne gwarantujące udział partnerów społecznych w procesie konsultacji

2.1. Poziom krajowy

Wszyscy obywatele Francji mają wpływ na legislację poprzez **referendum ogólnokrajowe**, któremu Konstytucja V Republiki Francuskiej nadała znaczącą rolę w systemie prawnym państwa. W dużej mierze wynika to z przyjętego systemu organów państwowych, który w założeniu miał się opierać na przewadze egzekutywy. Referendum miało stać się instrumentem osłabiającym pozycję parlamentu, poprzez możliwość odwołania się egzekutywy do ludu, z pominięciem samej legislatury. Na podstawie przepisów Konstytucji wyróżnić można kilka rodzajów referendum: pierwszym jest obligatoryjne referendum konstytucyjne⁹⁸, które ma charakter zatwierdzający zmiany w Konstytucji, uchwalone przez parlament. Drugim z referendum przewidzianych we Francji jest fakultatywne referendum ustawodawcze. Stwarza ono możliwość uchwalania ustaw bezpośrednio przez suwerena z pominięciem legislatury, co oznacza występowanie we Francji ustaw referendalnych. O przeprowadzeniu referendum decyduje Prezydent.

Konstytucja określa charakter ustaw, które mogą być regulowane przez ustawy referendalne. Projekty takie mogą dotyczyć organizacji władz publicznych, reform dotyczących polityki gospodarczej lub społecznej narodu oraz służb publicznych uczestniczących w ich realizacji, a ponadto projektów ustaw przewidujących upoważnienie Prezydenta do ratyfikacji traktatu, który nie jest sprzeczny w Konstytucją, a miałyby wpływ na funkcjonowanie instytucji w niej przewidzianych. Zakres ustaw referendalnych jest więc bardzo szeroki z uwagi na ogólność konstytucyjnych regulacji, pozwalających na szeroką interpretację. Można stwierdzić, że wszystkie kwestie odnoszące się do spraw społecznych czy ekonomicznych mogą być normowane właśnie w ten sposób.⁹⁹

Obserwując praktykę wykorzystania referendum ogólnokrajowego we Francji należy uznać, że w ostatnim czasie jej stosowanie ograniczone zostało praktycznie do referendum

⁹⁸ art. 89 Konstytucji V Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.

⁹⁹ art. 11 Konstytucji V Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.

w sprawach europejskich. W sumie w okresie V Republiki referendum wykorzystane było dziewięć razy. Niestety, stałą tendencją jest malejące zainteresowanie wyborców udziałem w referendum, o czym świadczy fakt, że w ostatnim referendum konstytucyjnym absencja sięgnęła prawie 70%.¹⁰⁰

Francuski system instytucjonalny dostarcza licznym grupom interesu wielu okazji do wywierania nacisku na poszczególnych etapach procesu legislacyjnego. Ma to miejsce w szczególności w stosunku do Sekretariatu Generalnego Rządu, Komisji Międzyministerialnej, ciał doradczych (Rady Stanu i Rady Ekonomiczno-Społecznej) oraz członków parlamentu.

Kluczowym etapem w procesie podejmowania decyzji na poziomie krajowym są spotkania **Komisji Międzyministerialnych**¹⁰¹ prowadzone przez Premiera, w których uczestniczą niektórzy ministrowie i wysokiej rangi urzędnicy państwowi. Posiedzenia te zwołuje się w celu przedyskutowania poszczególnych zagadnień. Dla przedstawicieli środowisk gospodarczych oraz innych grup mogą stanowić one okazję do zwrócenia uwagi rządu na ich problemy i oczekiwania. W związku z tym, uczestniczący w spotkaniach komisji urzędnicy państwowi z odpowiednich departamentów ministerialnych znajdują się w centrum zainteresowania grup interesu, próbujących wpłynąć na kształt przyszłej regulacji prawnej.

Komisje międzyministerialne, w zależności od przedmiotu obrad, mogą być zwoływane doraźnie i jednorazowo albo też powoływane przez Premiera jako osobna instytucja, obradująca regularnie i zajmująca się konkretną sprawą przez dłuższy czas. O składzie komisji i udziale w niej partnerów społecznych decyduje Premier w zależności od rozpatrywanego zagadnienia. W obradach często uczestniczą przedstawiciele organizacji pozarządowych. Przykładem jest powstała w kwietniu 1982 roku Komisja Międzyministerialna ds. Młodzieży¹⁰², która wznowiła swoje działanie w 2009 roku po 18 latach zawieszenia. W pierwszych po długiej przerwie obradach, poza ministrami (m.in. edukacji, szkolnictwa wyższego, mieszkalnictwa, sprawiedliwości i spraw europejskich), wzięli udział przedstawiciele organizacji młodzieżowych, społeczności lokalnych i władz regionalnych. Sprawozdanie z obrad zostało następnie przekazane do wiadomości publicznej podczas konferencji prasowej.

Przedstawiciele organizacji gospodarczych zwracają się często również do członków **Rady Stanu** w sprawach dotyczących poszczególnych poprawek i obowiązywania określonych regulacji. Kontakty te są wykorzystywane jako źródło informacji, pozwalające członkom Rady poznać problemy, z którymi boryka się sektor państwowy i prywatny.

Jedyną oficjalną instytucją, w skład której wchodzi także przedstawiciele sektora prywatnego jest wspomniana wcześniej Rada Ekonomiczno-Społeczna – RES, której większość (163 członków) desygnowanych jest przez organizacje społeczne i gospodarcze, a jedynie 63 członków przez rząd.

Poza zapisami obligującymi do konsultacji określonych ustaw z RES, istnieją dodatkowe mechanizmy wzmacniające pozycję Rady. Na przykład rząd może formalnie wyznaczyć członków RES do specjalnych misji lub może konsultować się z nimi nieoficjalnie. Ponadto członkowie Rady składają oświadczenia przed komisjami parlamentarnymi lub bezpośrednio przedstawiają swoje stanowisko przed izbą w pełnym składzie. RES może w pewnych przypadkach zwrócić uwagę rządu na własne propozycje legislacyjne.

¹⁰⁰ Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk, 2009. http://books.google.pl/books?id=06sr8GkMp08C&printsec=frontcover&source=gbs_v2_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

¹⁰¹ Z fr. Comité interministériel (tłum. własne).

¹⁰² Z fr. Le Comité interministériel pour la jeunesse (tłum. własne) <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/le-comite-interministeriel-pour-la-jeunesse>

Na wniosek deputowanych, senatorów lub ich pracowników, w konsultacjach mogą brać udział zarówno grupy działające w interesie publicznym, jak również reprezentujące poszczególne środowiska. Komisje parlamentarne kontaktują się z przedstawicielami społeczeństwa bezpośrednio zainteresowanymi omawianymi zagadnieniami.¹⁰³

2.2. Poziom regionalny

Na poziomie regionalnym w 1992 r. utworzony został analogiczny do RES organ konsultacyjny – **Regionalna Rada Ekonomiczno-Społeczna** (*Conseil Economique et Social Régional*). W jej skład wchodzi od 40 do 110 członków (w zależności od wielkości rady regionalnej), desygnowanych przez właściwe im instytucje, np. izby handlowe, w ramach czterech kolegiów¹⁰⁴:

- 1) przedsiębiorstwa i stowarzyszenia przedsiębiorców – 35% składu;
- 2) organizacje związkowe pracowników – 35% składu;
- 3) organizacje społeczne uczestniczące w życiu regionu (zrzeszenia, stowarzyszenia itp.) – 25%;
- 4) eksperci z zakresu rozwoju regionalnego – 5%.

Jako organ konsultacyjny, rada przedstawia stanowiska w sprawach polityki władz regionalnych. Obligatoryjne jest zasięgnięcie jej opinii, w przypadku rozstrzygnięć związanych z: wdrażaniem w regionie narodowego planu rozwoju, opracowywaniem wszystkich regionalnych dokumentów planistycznych, tworzeniem dokumentów budżetowych oraz przyjmowaniem ogólnych założeń w poszczególnych dziedzinach polityki regionu. Oprócz tego, przewodniczący rady regionalnej może wystąpić do rady w każdej sprawie, będącej przedmiotem debaty, a Rada Społeczno-Ekonomiczna może również z własnej inicjatywy wydawać zalecenia i opinie w zakresie wszystkich spraw związanych z regionem.

2.3. Poziom lokalny

Obserwując francuski model demokracji bezpośredniej, zwłaszcza na poziomie lokalnym, nie sposób pominąć roli, jaką odgrywa bezpośredni udział mieszkańców w kontaktach z decydentami. Władze lokalne tworzą liczne instytucje i narzędzia ułatwiające komunikację na linii obywatel-władza, a mieszkańcy chętnie z tych ułatwień korzystają, angażując się w sprawy swojej społeczności lokalnej. Etap organizacji pozarządowych, jako reprezentanta interesów mieszkańców, jest tu często pomijany, ponieważ władza wychodzi z założenia, że bezpośredni kontakt z obywatelami daje lepsze efekty. Zorganizowane formy reprezentowania interesów mieszkańców są więc mniej popularne na poziomie lokalnym.

Uregulowanie instytucji umożliwiających bezpośrednie zaangażowanie mieszkańców w rządzenie na szczeblu lokalnym było we Francji wyrazem tendencji decentralizacyjnych¹⁰⁵. Pierwszym krokiem w tworzeniu mechanizmów demokracji uczestniczącej było uchwalenie ustawy nr 2002-276 z dn. 27 lutego 2002 r. o demokracji bezpośredniej¹⁰⁶. Do najważniejszych innowacji wprowadzonych na jej mocy należy zaliczyć tworzenie **Rad**

¹⁰³ Biedrzycka U., Saffer A.P., Zieliński M., *Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce. Analiza oraz propozycje rekomendowane przez Zespół ds. Lobbyingu przy Biurze Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, USAID/GEMINI - PEDS Project, Warszawa, wrzesień 1996.*

¹⁰⁴ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/democratie-proximite.html>
quel-est-role-du-conseil-economique-social-regional-cesr.html

¹⁰⁵ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/democratie-proximite.html>

¹⁰⁶ Z fr. „Loi no 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité” (tłum. własne).

Pełny tekst (fr.) <http://www.admi.net/jo/20020228/INTX0100065L.html>

Dzielnicowych¹⁰⁷ składających się z radnych gminy i wybieranych przedstawicieli poszczególnych dzielnic. Pełnią one funkcję organu doradczego władz gminy, szczególnie w zakresie polityki gminnej i usług dla ludności. Ich tworzenie jest obowiązkowe w miastach powyżej 80 tys. mieszkańców i zalecane w jednostkach o populacji przekraczającej 20 tys.

Ponadto istotnym przełomem umożliwiającym udział partnerów społecznych w procesie konsultacji było wprowadzenie instytucji **Misji Informacyjno-Ewaluacyjnych**¹⁰⁸, powoływanych w gminach liczących ponad 50 tys. mieszkańców na żądanie 1/6 radnych gminy. Do ich obowiązków należy ocena realizacji polityki gminnej i informowanie społeczności lokalnej w tym zakresie. Ponadto „demokratyzacja” mandatów radnych, czyli wzmocnienie ich kompetencji i umożliwienie łączenia sprawowania urzędu z pracą zawodową, zapewnia lepszy kontakt ze środowiskiem lokalnym.

Wyżej wymienione zmiany legislacyjne umożliwiły nawiązanie dialogu administracji z mieszkańcami, wprowadziły jednak tylko instrumenty „miękkiej” koordynacji, bez realnych możliwości wpływania na władzę. Dodatkowe narzędzia dla obywateli wprowadzone zostały przez poprawkę do Konstytucji z 28 marca 2003 r. Projekt tych zmian obejmował wyposażenie obywateli w bardzo silne środki wpływania na administrację lokalną, w ostatecznym brzmieniu zostały one jednak osłabione i objęły m.in.¹⁰⁹:

1. wzmocnienie roli **referendum lokalnego** (gminnego); obecnie rozstrzygnięcie uzyskane w głosowaniu powszechnym ma walor prawnie wiążący¹¹⁰ (wcześniej tylko opiniodawczy); nie zdecydowano się natomiast na przyznanie mieszkańcom inicjatywy w jego organizacji – może być zwoływane tylko decyzją radnych;
2. przyznanie obywatelom **prawa petycji**, na podstawie którego mogą oni żądać wniesienia ich postulatów do porządku posiedzeń organów stanowiących; również w tym przypadku zmieniono jednak postulowaną prawnie wiążącą moc decyzji wyborców, nadając jej tylko znaczenie „propozycji”;
3. możliwość organizacji, w zakresie uregulowanym przepisami szczegółowymi, **lokalnych konsultacji** w sprawach podziału, łączenia, zmiany granic lub nazwy danej jednostki administracyjnej – obowiązek ich organizacji dotyczy jednak tylko sytuacji, które odnoszą się do wspólnot zamorskich i związane są raczej ze specjalnym ich statusem, nie stanowiąc generalnego uprawnienia obywateli Republiki Francuskiej.

Oprócz wspomnianych instytucji, wraz z decentralizacją, konsultacje społeczne wprowadzone zostały również w przepisach dotyczących zagospodarowania przestrzennego¹¹¹. Zgodnie z kodeksem urbanistycznym¹¹², obowiązek konsultacji mieszkańców, stowarzyszeń oraz innych jednostek i organizacji z obszaru objętego Lokalnym Planem Zagospodarowania¹¹³ powstaje w każdym przypadku: modyfikacji, czy generalnej rewizji dokumentu oraz utworzenia w jego ramach Strefy Zagospodarowania Uzgodnionej¹¹⁴. W celu nadzoru

¹⁰⁷ Z fr. *Conseils de quartiers* (tłum. własne).

¹⁰⁸ Z fr. *Mission d'information et d'évaluation* (tłum. własne).

¹⁰⁹ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/democratie-proximite.html>

¹¹⁰ Rozstrzygnięcie jest wiążące, jeśli udział w głosowaniu weźmie ponad połowa mieszkańców gminy i większość z nich opowie się „za” daną propozycją.

¹¹¹ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/democratie-proximite.html>

¹¹² Z fr. *Code d'urbanisme* (tłum. własne).

¹¹³ Z fr. *Plan Local d'Urbanisme* (tłum. własne).

¹¹⁴ Z fr. *Zone d'Aménagement Concerté (ZAC)* (tłum. własne) – jedna z procedur zagospodarowania przestrzennego – stworzona w celu większej demokratyzacji tego procesu, w opozycji do Stref Urbanizacji Priorytetowej – *Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP)* (tłum. własne) – ułatwionej procedury planowania, opracowanej w latach 1959-1967 w celu zaspokojenia wysokiego popytu mieszkaniowego przez konstrukcję wielkich osiedli (z fr. *grands ensembles*).

nad przestrzeganiem procedur informacji i uzgadniania w zakresie planowania, powołano w 1995 r. Narodową Komisję Debaty Publicznej¹¹⁵, a wspomniana ustawa o demokracji bezpośredniej jeszcze zwiększyła uprawnienia tego urzędu. Do jego głównych zadań należą monitorowanie i koordynacja debaty publicznej w przypadku realizacji przez podmioty państwowe lub samorządowe dużych projektów z zakresu infrastruktury lub zagospodarowania oraz przedsięwzięć mogących mieć znaczny wpływ na środowisko.¹¹⁶

3. Kodeksy dobrych praktyk regulujące włączanie partnerów społecznych w proces legislacyjny

3.1. Przewodnik dobrych praktyk w zakresie komunikacji z beneficjentami świadczeń Ministerstwa Infrastruktury, Transportu i Mieszkalnictwa¹¹⁷

Przykładem kodeksu dobrych praktyk w zakresie włączania partnerów społecznych w proces decyzyjny na poziomie krajowym może być opracowany w 2001 r. francuski *Przewodnik dobrych praktyk w zakresie komunikacji z beneficjentami świadczeń Ministerstwa Infrastruktury, Transportu i Mieszkalnictwa*, dotyczący poprawy dialogu pomiędzy Ministerstwem a społecznościami, na które wpływ mają decyzje podejmowane przez tę instytucję oraz bezpośrednimi beneficjentami jej usług: interesantami i klientami.

Działania mające na celu poprawę jakości relacji z beneficjentami usług, Ministerstwo rozpoczęło w latach 80., zwracając uwagę na kompleksowe podejście, obejmujące wszystkie elementy relacji (aktywne słuchanie, relacje bezpośrednie, korespondencja, mediacja, współpraca ze stowarzyszeniami, obsługa skarg i zażaleń) we wszystkich wydziałach ministerstwa. Aby pomóc w realizacji tego procesu, utworzono grupę roboczą do spraw jakości komunikacji, która zajmuje się dostarczaniem narzędzi metodologicznych i środków wsparcia w formie publikacji i szkoleń za pośrednictwem intranetu, sieci regionalnych i krajowych. *Przewodnik dobrych praktyk w zakresie komunikacji z beneficjentami świadczeń Ministerstwa Infrastruktury, Transportu i Mieszkalnictwa* jest jednym z tych narzędzi. Jako dokument zawierający zbiór praktycznych wskazówek oraz zasad poprawnego dialogu, ma na celu umożliwienie pracownikom poszczególnych wydziałów ministerstwa profesjonalizację relacji z odbiorcami usług. W efekcie ma to doprowadzić do umieszczenia potrzeb i oczekiwań beneficjentów w centrum uwagi oraz do zwiększenia nacisku na ich sprawną realizację. Wskazówki zawarte w przewodniku są uniwersalne, mogą więc i powinny służyć wszelkim instytucjom publicznym.

Przewodnik dobrych praktyk wyróżnia cztery podane poniżej metody rozpoznawania potrzeb i oczekiwań beneficjentów.

a) Dywersyfikacja kanałów komunikacji

Instytucja publiczna, w celu usprawnienia komunikacji z odbiorcą usług, powinna wykorzystywać zróżnicowane środki pozyskiwania informacji o potrzebach, oczekiwaniach i problemach beneficjentów, np.: ankiety, wywiady, zebrania, spotkania z przedstawicie-

¹¹⁵ Z. fr. *Commission nationale du débat public* (CNDP) (tłum. własne).

¹¹⁶ *Samorządowa demokracja partycypacyjna. Najlepsze praktyki konsultacji prawa samorządowego z partnerami społecznymi*. Wartości i zasady rzetelnych konsultacji, Praca zbiorowa pod red. M. Bąka i P. Kulawczuka, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa, 2007.

¹¹⁷ *L'écoute des bénéficiaires. Guide des bonnes pratiques pour l'écoute des bénéficiaires des prestations du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Paris, Juillet 2001. Pełny tekst (fr.) http://www.cdumortier.fr/norme/ecoute_benef.pdf

lami instytucji, konsultacje publiczne, formularze kontaktowe, wydajny system składania i przyjmowania skarg i inne. Wszystkie te kanały komunikacji są komplementarne i nie mogą służyć pojedynczo. Ich proporcje zależą od specyfiki instytucji i grona beneficjentów.

b) Zaangażowanie personelu instytucji na wszystkich poziomach

Aktywny, zaangażowany udział całego personelu instytucji w kontaktach z odbiorcą usług umożliwia podejmowanie słusznych decyzji i szybką reakcję na potrzeby beneficjentów. Dzięki temu wzrasta zaufanie obywateli do urzędników, zachęca do efektywnej współpracy i pokazuje, że wkład obu stron jest konieczny. Kontakty personelu na wszystkich poziomach instytucji z beneficjentem są bardzo istotne, ponieważ są dowodem osobistego zaangażowania przedstawicieli instytucji w problemy obywateli. Kontakty bezpośrednie z konkretną osobą są bardziej wydajne i lepiej odbierane niż komunikacja za pośrednictwem formularzy czy komunikatorów elektronicznych.

c) Otwartość na krytykę

Zjawisko ciszy w kontaktach z beneficjentami jest w dużej mierze konsekwencją polityki komunikacji w danej instytucji. Mała liczba reklamacji może dowodzić nie tyle wydajności pracy instytucji, co raczej niemożności udzielenia głosu swoim odbiorcom i wysłuchania ich, a w szerszym kontekście może świadczyć o wykluczeniu obywateli z procesu decyzyjnego. Aby temu przeciwdziałać uznano, że przyjmowanie krytycznych uwag jest bardzo istotne i wymaga stworzenia atmosfery, w której beneficjent może swobodnie wyrazić problemy. Instytucja otwarta na krytykę ułatwia beneficjentom zwrócenie się w ramach swoich struktur do odpowiedniej osoby. Jest zaangażowana w podjęcie szybkich działań w odpowiedzi na składane skargi i zażalenia.

d) Komunikacja jako droga do doskonalenia

Odbiór opinii obywateli musi być zorientowany na działania. Odpowiednie wykorzystanie wniosków beneficjentów (krytyka, sugestie, propozycje itp.) jest dużo ważniejsze niż samo tylko wysłuchanie problemów. W szerszym kontekście chodzi tu o wydajne przekazywanie wniosków obywateli do odpowiednich organów decyzyjnych, a następnie wykonawczych. Wymaga to uważnej analizy potrzeb i sugestii beneficjentów, zrozumienia ich celów i nadania im hierarchii ważności, identyfikacji dysfunkcji procesów wdrażania i ustalenia priorytetów w ich usprawnianiu.

Przewodnik dobrych praktyk jest odpowiedzią ministerstwa na reformę o decentralizacji z 1982 r.¹¹⁸, mającą na celu przybliżenie centrów decyzyjnych do ich beneficjentów, a przez to lepsze zrozumienie ich oczekiwań i potrzeb. Tym samym dążenia ministerstwa wpisują się w szerszy nurt działań, mających doprowadzić do zwiększenia uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji ich dotyczących w drodze konsultacji społecznych i badania opinii publicznej.

3.2. Kodeks dobrych praktyk udziału obywateli w procesie decyzyjnym¹¹⁹

Szerokie zastosowanie we francuskiej polityce lokalnej i regionalnej znajdują zasady promowane przez *Kodeks dobrych praktyk udziału obywateli w procesie decyzyjnym*, który został przyjęty przez Konferencję Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych (INGO) 1 października 2009 r. na podstawie zalecenia Forum Przyszłości Demokracji Rady Europy.

¹¹⁸ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/loi-decentralisation-du-2-mars-1982.html>

¹¹⁹ *Code de bonnes pratiques pour la participation civile au processus décisionnel. Adopté par la Conférence des OING lors de sa réunion le 1er octobre 2009*, Conférence des ONG internationales du Conseil de l'Europe, CONF/PLE(2009) CODE1, Strasbourg, 2009. Pełny tekst (fr.) http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_good_practice_fr.pdf, (ang.) http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_good_practice_en.pdf

Komitet Ministrów zatwierdził dokument jako punkt odniesienia dla Rady Europy i uznał za podstawę do wzmocnienia roli obywateli oraz ich zaangażowania się w prowadzenie spraw publicznych w krajach europejskich.¹²⁰

Głównym celem *Kodeksu dobrych praktyk* jest określenie zasad i wytycznych dotyczących uczestnictwa organizacji pozarządowych w procesach decyzyjnych, które mają być realizowane na szczeblu lokalnym i krajowym w państwach członkowskich.

Celem *Kodeksu dobrych praktyk* jest także stworzenie sprzyjającego otoczenia dla organizacji pozarządowych państw członkowskich UE oraz Białorusi, poprzez określenie zbioru ogólnych zasad, wytycznych, narzędzi i mechanizmów udziału obywateli w politycznym procesie podejmowania decyzji. Dokument powstał w oparciu o rzeczywiste doświadczenia organizacji pozarządowych w całej Europie, bazuje na ich dobrych praktykach i metodach prowadzenia negocjacji z władzami publicznymi.

Dodatkowym celem *Kodeksu dobrych praktyk* ma być stworzenie istotnego i skutecznego narzędzia dialogu organizacji pozarządowych, od szczebla lokalnego do międzynarodowego, z parlamentem, rządem i władzami publicznymi. Ma to być interaktywny instrument, zorientowany na działania, przydatny dla organizacji pozarządowych oraz władz publicznych w całej Europie. Jednym ze sposobów wykorzystania *Kodeksu dobrych praktyk*, ma być również bank studiów przypadku i dodatkowy zestaw praktycznych narzędzi.

Autorzy *Kodeksu dobrych praktyk* wychodzą z założenia, że organizacje pozarządowe (NGO) odgrywają kluczową rolę w społeczeństwie obywatelskim, umożliwiając udział obywateli w procesie podejmowania decyzji, a przez to są wyznacznikiem demokracji partycypacyjnej. NGO wnoszą w proces podejmowania decyzji cenny kapitał w postaci wiedzy i niezależnej ekspertyzy. Władze na wszystkich poziomach mogą czerpać z doświadczenia i kompetencji NGO, jeżeli uczestniczą one w procesie legislacyjnym.

W celu wspierania konstruktywnego udziału obywateli w procesie decyzyjnym organizacje pozarządowe i władze publiczne różnych szczebli powinny kierować się poniższymi zasadami.

1. Uczestnictwo

Organizacje pozarządowe zbierają i nagłaśniają poglądy swoich członków, grup interesu czy zainteresowanych obywateli. Jest to kluczowy i cenny wkład w proces podejmowania decyzji politycznych, co zapewnia zrozumienie, długotrwałą zastosowalność i jakość powstających przepisów. Warunkiem wstępnym dla tej zasady jest określona przepisami dostępność tych procesów i otwartość dla zainteresowanych osób.

2. Zaufanie

Otwarte i demokratyczne społeczeństwo bazuje na uczciwej interakcji pomiędzy obywatelami a władzami. Mimo że organizacje pozarządowe i władze publiczne odgrywają różne role, wspólny cel – poprawa warunków życia obywateli – może zostać osiągnięty tylko wtedy, gdy opiera się na zaufaniu, przejrzystości, wzajemnym szacunku i rzetelności.

3. Przejrzystość działań

Działanie w interesie publicznym wymaga otwartości, odpowiedzialności, przejrzystości i rzetelności zarówno od władz publicznych, jak i instytucji reprezentujących obywateli.

4. Niezależność

Organizacje pozarządowe muszą być rozpoznawalne jako organy wolne i niezależne w zakresie swoich celów, decyzji i działań. Mają prawo działać samodzielnie i reprezentować poglądy obywateli niezależnie od zgodności tych poglądów z polityką władz.

¹²⁰ http://www.coe.int/t/ngo/code_good_prac_EN.asp?

Kodeks wyróżnia cztery etapy możliwego zaangażowania NGO w proces podejmowania decyzji politycznych.

1. **Informacja** – dostęp do informacji to podstawa kolejnych etapów zaangażowania NGO w proces legislacyjny. Jest to stosunkowo niski stopień zaangażowania, który zasadniczo ogranicza się do jednostronnego przepływu informacji.
2. **Konsultacja** – jest to forma inicjatywy, w której władze publiczne proszą NGO o ich opinię dotyczącą konkretnego aktu prawnego. W praktyce ma to miejsce, gdy władze informują NGO o aktualnym procesie legislacyjnym i proszą o komentarze, opinie i informację zwrotną. Inicjatywa i przedmiot konsultacji zależy od władz publicznych.
3. **Dialog** – inicjatywa podjęcia dialogu może należeć zarówno do NGO, jak i do władz publicznych. *Kodeks dobrych praktyk* wyróżnia dwa rodzaje dialogu: **ogólny**, czyli dwustronną komunikację opierającą się na wspólnych interesach i potencjalnie wspólnych celach, mającą na celu regularną wymianę poglądów oraz **współpracujący**, czyli oparty na wspólnych interesach, dotyczących konkretnego aktu prawnego. Dialog współpracujący zazwyczaj prowadzi do opracowania wspólnej rekomendacji, strategii lub aktu prawnego.
4. **Partnerstwo** – zakłada podział odpowiedzialności na każdym etapie procesu legislacyjnego. Jest to najwyższa forma zaangażowania, w której dochodzi do ścisłej współpracy NGO i władz publicznych, przy jednoczesnym zapewnieniu niezależności organizacji pozarządowych.

Na kolejnych etapach procesu legislacyjnego (od planowania, poprzez projektowanie szkicu ustawy i podejmowanie decyzji, po wdrażanie i monitoring) Kodeks dobrych praktyk wyznacza organizacjom pozarządowym następujące zadania: rzecznictwo, informowanie i budowanie świadomości, przygotowywanie ekspertyz i zapewnianie poradnictwa, wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w podejmowanych działaniach, świadczenie usług i kontrola. Natomiast władze publiczne powinny: zapewniać dostęp do informacji, opracować procedury zapewniające przejrzystość i dostęp do konsultacji dla NGO, dostarczać zasoby umożliwiające udział partnerów społecznych w tworzeniu prawa i udzielać informacji zwrotnej uczestniczącym w konsultacjach organizacjom. Sposób realizacji tych zadań w praktyce różni się w zależności od etapu ścieżki legislacyjnej.

W wyniku nałożenia na siebie zadań NGO i władz publicznych oraz biorąc pod uwagę najlepsze praktyki i przykłady z obu stron, powstała matryca udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji legislacyjnych. Matryca ma formę tabeli, w której z jednej strony uwzględniono stopień zaangażowania (od informacji do partnerstwa), a z drugiej kolejne etapy procesu legislacyjnego. Matryca zawiera konkretne działania możliwe do podjęcia na każdym etapie współpracy władz z NGO. Na przykład na etapie konsultacji są to: petycje, konsultacje on-line, dyskusje panelowe, seminaria eksperckie, otwarte sesje plenarne, konferencje, fora, mechanizmy przepływu informacji zwrotnej i inne.

3.3. Przykład zastosowania Kodeksu dobrych praktyk udziału obywateli w procesie decyzyjnym we Francji. Strasburg

Przykładem lokalnego zastosowania *Kodeksu dobrych praktyk udziału obywateli w procesie decyzyjnym* w zakresie kreatywnego wykorzystania opisanych w nim narzędzi i rekomendacji dla władz publicznych jest inicjatywa miasta **Strasburg** pod nazwą *Wy również*¹²¹,

¹²¹ Z fr. *Vous aussi* (tłum. własne) <http://www.vousaussi.org/>

która polega na maksymalnym zaangażowaniu mieszkańców miasta w demokrację lokalną.

Strasburg to miasto położone w północno-wschodniej części Francji. Jest stolicą i głównym ośrodkiem gospodarczym Alzacji i departamentu Bas-Rhin. Według danych z roku 2004 gminę zamieszkiwało 273 100 osób.

Przywrócenie prawdziwej demokracji lokalnej, w której termin „demokratycznej debaty uczestniczącej” ma właściwe znaczenie, uwzględnia obywateli, mieszkańców i wspólne interesy, jest pierwszym z sześciu zobowiązań burmistrza Strasburga¹²² i jego zespołu. Nowoczesna demokracja lokalna została uznana za priorytet w rządzeniu miastem.

Władze miasta wyszły z założenia, że to mieszkańcy wiedzą najlepiej, jakie są problemy, potrzeby i mocne strony miasta. Dlatego żadne decyzje, zarówno na poziomie dzielnic, jak i całego miasta, nie są podejmowane bez ich udziału. Wokół Rady Miejskiej został utworzony cały system demokracji lokalnej opierający się na zróżnicowanych jednostkach i narzędziach. Należą do nich między innymi: Rady Dzielnicowe, Rada Młodzieży, Sieć Seniorów, Rada żywienia gospodarczego i punkt doradztwa dla cudzoziemców. Demokratyczny dialog został usprawniony poprzez bezpośredni dostęp do informacji i konsultacji, np. zebrania mieszkańców, konsultacje publiczne, wizyty terenowe, spotkania informacyjne, warsztaty miejskie, fora, wystawy i inne. Kalendarz konsultacji społecznych, zebrań i innych wydarzeń jest dostępny na stronie internetowej miasta. Stosowane narzędzia dialogu powodują większą przejrzystość i umożliwiają dostęp do informacji o projektach miasta.¹²³

Jednostką umożliwiającą mieszkańcom wkład w podejmowanie decyzji na poziomie dzielnicy jest **Rada Dzielnicowa**. Miasto Strasburg zostało podzielone na 10 dzielnic. W każdej z nich funkcjonuje Rada Dzielnicowa, której członkowie (wybrani losowo spośród ochotników) zbierają się raz na miesiąc na sesji plenarnej. Podczas każdego zebrania członkowie Rady Dzielnicowej omawiają projekty miejskie, a także dowolnie wybrane przez siebie kwestie dotyczące dzielnicy. Rady Dzielnicowe funkcjonują w sposób zupełnie niezależny, bez obecności radnych miejskich. Wkład Rady Dzielnicowej polega na opinowaniu i konsultowaniu projektów dotyczących zarządzania i rozwoju dzielnicy i składaniu związanych z nimi propozycji władzom miasta. Efekty tych prac są następnie brane pod uwagę podczas obrad Rady Miejskiej, która, dzięki konsultacjom społecznym, ma lepszy obraz sytuacji społeczności dzielnicowych i lokalnych. Każda Rada Dzielnicowa ma swoje biuro otwarte dla mieszkańców zainteresowanych złożeniem własnej opinii lub sugestii dotyczących życia dzielnicy. Porządek obrad oraz dane kontaktowe biura Rady znajdują się na stronie internetowej.¹²⁴

Rada Dzielnicowa współpracuje z **Terytorialnym Biurem Partnerów**¹²⁵, którego celem jest dopuszczenie do głosu zróżnicowanych grup uczestników debaty publicznej: rodziców uczniów, pracowników społecznych, przedstawicieli stowarzyszeń, służb publicznych, związków wyznaniowych itp. Terytorialne Biuro Partnerów jest pierwszą jednostką, do której lokalne społeczności i grupy interesariuszy zgłaszają swoje sugestie i gdzie są inicjowane zróżnicowane i liczne działania lokalne. Dotyczą one najczęściej żywienia dzielnicy, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i bezrobociu, aktywizacji młodzieży i seniorów.

¹²² Od 22 marca 2008 r. jest nim Roland Ries.

¹²³ http://www.vousaussi.org/index.php?page=1&page_id=7

¹²⁴ <http://www.vousaussi.org/>

¹²⁵ Z fr. *L'Atelier territorial de partenaires* (tłum. własne).

Inną jednostką demokracji lokalnej w Strasburgu jest **Rada Młodzieżowa**¹²⁶, która powstała w 2009 r. Składa się ona ze 130 członków w wieku od 12 do 14 lat, wybieranych przez młodych mieszkańców miasta na 18 miesięcy. Pozwala swoim członkom wyrażać opinie, zgłaszać pomysły oraz włączać się w konkretne działania pożytku publicznego w dziedzinie kultury, sportu, środowiska, solidarności, transportu, sprawiedliwości, Europy i innych. Rada obraduje w obecności osób dorosłych. Prace i realizacja pomysłów młodych radnych są publikowane na stronie internetowej Rady Młodzieżowej¹²⁷, za pośrednictwem której można również zgłaszać sugestie i opinie.

Z myślą o starszej młodzieży stworzono **Zgromadzenie Młodzieżowe**¹²⁸, które składa się z 60 członków w wieku 15-17 lat. Celem działania tej jednostki jest reprezentowanie poglądów starszej młodzieży Strasburga przed Radą Miejską, zwłaszcza w sprawach dotyczących bezpośrednio młodzieży lub jej przyszłości. Zgromadzenie Młodzieżowe może również składać propozycje bezpośrednio do mera.¹²⁹

Dzięki powyższym jednostkom i narzędziom mieszkańcy Strasburga są reprezentowani w debacie publicznej, a zarazem mają możliwość otrzymania szybkiej i bezpośredniej informacji zwrotnej na temat aktualnych projektów. Główną zasadą jednostek pośredniczących w dialogu jest przejrzystość, drożność systemu wymiany informacji i dostępność dla wszystkich mieszkańców miasta. Ponadto jednostki pośredniczące są zaangażowane w nowoczesne zarządzanie projektami, które promuje wzajemne uznawanie umiejętności i kompetencji osób, uczelni, stowarzyszeń, radnych itp. W ten sposób Strasburg może prowadzić konsultacje społeczne wszystkich, nawet specjalistycznych projektów.

4. Działania władz publicznych ukierunkowane na pozyskanie opinii partnerów społecznych

4.1. Poziom krajowy. Zasady przejrzystości lobbingu

Prace Zgromadzenia Narodowego dotyczące zwiększenia uczestnictwa grup interesu w podejmowaniu decyzji nabrały rozmachu na wiosnę 2009 r. w wyniku publikacji kontrowersyjnego dokumentu o zasadach lobbingu dużych przedsiębiorstw we Francji. Dokument ten skierowany jest do lobbistów i opisuje praktyczne zastosowanie nowego prawa uchwalonego przez Parlament oraz procedury przewidziane w reformie instytucji w celu lepszego wpływania na decydentów.

2 lipca 2009 r. Zgromadzenie Narodowe uchwaliło dokument, pt. „Zasady przejrzystości i etyki stosowanej od października 2009 r. w działaniach przedstawicieli grup interesu (lub lobbistów) w Zgromadzeniu Narodowym”¹³⁰. Artykuł 26 instrukcji ogólnej mówi, że przedstawiciele interesu publicznego lub prywatnego figurujący w publicznie dostępnym wykazie, mogą otrzymać, na ich prośbę, jednodniową przepustkę uprawniającą do wstępu na salę obrad Zgromadzenia Narodowego. Aby zostać wpisanym do wykazu, przedstawiciele grup interesu zobowiązują się do przestrzegania kodeksu postępowania przyjętego przez Zgromadzenie Narodowe, które może decydować o usunięciu z wykazu, na czas określony lub nieokreślony, przedstawiciela, który nie przestrzega kodeksu.

¹²⁶ Z fr. *Le Conseil des jeunes* (tłum. własne).

¹²⁷ <http://www.cdj-strasbourg.org/>

¹²⁸ Z fr. *L'Assemblée des jeunes* (tłum. własne).

¹²⁹ http://www.vousaussi.org/upload/fichiers_fichier_339.pdf

¹³⁰ Z fr. *Les règles de transparence et d'éthique applicables à partir d'octobre 2009 à l'activité des représentants d'intérêts (ou lobbyistes) à l'Assemblée nationale* (tłum. własne).

Według stanu z 1 grudnia 2009 r. w wykazie widniało 76 przedstawicieli grup interesu publicznego¹³¹. Wśród nich znalazły się liczne organizacje zawodowe (jak Zgromadzenie Stałe Izb Rolniczych¹³², Krajowa Federacja Czynnych Związków Zawodowych¹³³, Krajowe Stowarzyszenie Przemysłów Spożywczych¹³⁴, placówki medyczne), przedsiębiorstwa publiczne (RATP, SNCF, Bank Francji, Radio Francuskie), przedsiębiorcy prywatni (Véolia, Po-weo i inni), związki zawodowe (Force Ouvrière¹³⁵, Francuska Demokratyczna Konfederacja Pracy¹³⁶ i inne) oraz czterech przedstawicieli towarzystw doradczo-konsultacyjnych (Publicis Consultants, Anthenor Publics Affairs, TL Conseil, Com'Public).

Rejestr lobbistów otworzył również Senat. Aktualnie figuruje w nim 70 przedstawicieli¹³⁷ przedsiębiorstw prywatnych i publicznych oraz gabinetów lobbistycznych.¹³⁸ Senat stworzył również grupę roboczą do spraw grup interesu. Efektem prac grupy było przyjęcie w 2009 r. regulaminu i kodeksu postępowania, które obowiązują od 1 stycznia 2010 r. Dokumenty te regulują dostęp przedstawicieli grup interesu do Senatu, który umożliwiany jest na podobnych zasadach jak wstęp na obrady Zgromadzenia Narodowego.¹³⁹

4.2. Aktywizowanie partnerów społecznych

Przykład regionu Poitou-Charentes

Poitou-Charentes jest regionem administracyjnym Francji, położonym w zachodniej części kraju, na wybrzeżu atlantyckim. W jego skład wchodzi cztery departamenty, a liczba mieszkańców wynosi ponad 1,7 mln¹⁴⁰.

W 2008 r. w regionie Poitou-Charentes¹⁴¹ uruchomiono **Komisję Obywatelską**¹⁴² składającą się z mieszkańców wybranych w drodze głosowania. Celem prac Komisji było zbadaanie i podsumowanie działań podjętych w regionie od 2004 r. w celu przeciwdziałania zmianom klimatycznym i nadmiernej emisji gazów cieplarnianych. Komisja zgromadziła 26 osób zróżnicowanych pod względem miejsca zamieszkania w regionie, wieku, zawodu, sytuacji socjalnej oraz poglądów politycznych. W efekcie, Komisja Obywatelska przedstawiła na sesji plenarnej Rady Regionalnej opinię, opracowaną w trakcie czterech dni swoich obrad i dyskusji. Po roku, zgodnie ze swoim zobowiązaniem, Region Poitou-Charentes przedstawił publicznie spis działań podjętych na podstawie wniosków i propozycji Komisji Obywatelskiej.¹⁴³

Demokracja uczestnicząca realizuje się zwykle poprzez budżet partycypacyjny, czyli oddolny proces definiowania priorytetów budżetowych i wskazywanie przez obywateli, które inwestycje i projekty należy realizować w ich miejscowości. Podczas tworzenia budżetu partycypacyjnego, uwzględniany jest poziom ważności przyznany danej sprawie przez mieszkańców, lista braków w infrastrukturze zgłoszona przez zgromadzenie oraz liczba mieszkańców danej dzielnicy. Wyniki głosowań i negocjacji są sumowane i opracowywane przez Radę Budżetu Partycypacyjnego, we współpracy z Gabinetem Planowania Miasta.

¹³¹ <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/liste.asp>

¹³² *L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture* <http://paris.apca.chambagri.fr/apca/default.htm>

¹³³ **FNSEA** – *Fédération nationale des syndicats d'exploitants* (tłum. własne) <http://www.fnsea.fr/sites/webfnsea/>

¹³⁴ **LANIA** – *Association Nationale des Industries Alimentaires* (tłum. własne) <http://www.ania.net/fr/>

¹³⁵ <http://www.force-ouvriere.fr/>

¹³⁶ **CFDT** – *Confédération Française Démocratique du Travail* (tłum. własne) <http://www.cfdt.fr/rewrite/site/3926/site-de-la-confederation.htm?idRubrique=4599>

¹³⁷ stan na dzień 1 kwietnia 2010 r.

¹³⁸ http://www.senat.fr/role/liste_groupes_interets.html

¹³⁹ <http://www.aadequations.org/spip.php?article786>

¹⁴⁰ wg stanu na rok 2007.

¹⁴¹ <http://www.democratie-participative.fr/index.php>

¹⁴² Z fr. *Jury Citoyen* (tłum. własne).

¹⁴³ <http://www.democratie-participative.fr/index.php>

W styczniu 2005 r. region Poitou-Charentes stworzył pierwszy we Francji **Budżet Partycypacyjny Liceów**¹⁴⁴. Początkowo objął on wszystkie licea publiczne w regionie, a od 2008 r. został w ramach umowy rozszerzony w dostosowanej formie o licea prywatne i MFR¹⁴⁵. Dwa razy w roku, w każdym liceum odbywają się narady organizowane zewnętrznie przez władze regionu. Wówczas wszyscy uczniowie, pracownicy (nauczyciele i pracownicy administracyjni) oraz rodzice uczniów w każdym liceum są zaproszeni do przedstawienia swoich priorytetów dla projektów „lepszego życia i pracy w szkole średniej”. Po przeprowadzeniu narady, uczestnicy w drodze głosowania mogą określić, jakie projekty są priorytetowe dla ich instytucji.¹⁴⁶ Łączny przydział środków wynosi co roku 10 mln euro.¹⁴⁷

5. Dostęp do informacji dla partnerów społecznych

5.1. Gwarancje Konstytucyjne

Zgodnie z Konstytucją sesje plenarne Senatu i Zgromadzenia Narodowego są otwarte, a materiały z sesji plenarnych są publikowane w Dzienniku Urzędowym (Journal Officiel). Sesje parlamentu mogą zostać utajnione na wniosek Premiera lub jednej dziesiątej składu izby, jednak w praktyce zdarza się to bardzo rzadko.

5.2. Otwartość sesji plenarnych

Osoby postronne, aby móc obserwować posiedzenia plenarne Zgromadzenia Narodowego muszą uzyskać zaproszenie od swojego przedstawiciela w parlamencie. Liczba dostępnych miejsc jest ograniczona, a część z nich przeznaczona została dla prasy i zagranicznych gości. W Senacie dwupoziomowa galeria dla obserwatorów ma łącznie 500 miejsc, z których wiele zarezerwowanych jest dla przedstawicieli rządu, gości Senatu, dyplomatów i innych osób. Wstęp na salę obrad jest jednak względnie łatwy. Sesje Zgromadzenia Narodowego są emitowane przez telewizję od 1993 r. Największym zainteresowaniem, zarówno mediów i parlamentarzystów, cieszą się posiedzenia, podczas których zgłaszane są interpelacje.

5.3. Otwartość prac komisji

Zasadniczo obrady komisji toczą się przy drzwiach zamkniętych. Od komisji wymaga się jednakże publikowania szczegółowych protokołów ze specjalnym uwzględnieniem uwag mówców, co ma na celu podniesienie rangi komisji, nadanie jej pracom charakteru jawnego oraz odciążenie sesji plenarnych.

5.4. Służby informacyjne w parlamencie

W Zgromadzeniu Narodowym sekcje: posiedzeń plenarnych, sprawozdań stenograficznych oraz komisji i informacji parlamentarnej zapewniają legislacyjną i administracyjną obsługę izby. Każda izba posiada bibliotekę¹⁴⁸, a także serwis informacyjny, który dostarcza

¹⁴⁴ Z fr. *Budget Participatif des Lycées* (tłum. własne).

¹⁴⁵ Z fr. *Maison familiale et rurale* – tłum. dosł. „dom rodzinny i wiejski” – termin ten nie znajduje dokładnego odpowiednika w polskim systemie oświaty. MFR jest instytucją o statucie stowarzyszenia, którego celem jest kształcenie i wychowanie młodzieży. Podstawą działania MFR jest zaangażowanie rodziców oraz wkład młodzieży w prace społeczne.

¹⁴⁶ http://www.demarches-participatives.org/Document_BPL_dynamique_et_defis.pdf

¹⁴⁷ <http://bpl.poitou-charentes.fr/>

¹⁴⁸ <http://www.librairie.senat.fr/>

wiadomości zarówno członkom parlamentu, jak i udostępnia informacje prasie i opinii publicznej. Wiele informacji jest również dostępnych w internetowej bazie danych¹⁴⁹.

5.5. Publikacja dokumentów parlamentarnych i projektów ustaw

Powszechnie przyjętą zasadą jest udostępnianie opinii publicznej wszystkich dokumentów będących przedmiotem prac obu izb. Reguła ta dotyczy zarówno projektów ustaw, jak i sprawozdań komisji oraz opinii sporządzanych przez Radę Ekonomiczno-Społeczną (RES).

Stenogramy z obrad plenarnych są niezwłocznie przygotowywane i udostępniane deputowanym, którzy zabierali głos podczas debaty. Po autoryzacji teksty są publikowane w Dzienniku Urzędowym. Inne publikacje dostarczające bieżących informacji i prezentujące długoterminowe analizy to, np.: Biuletyn (*Bulletin Sommaire*) i Raport Analityczny (*Compte Rendu Analytique*).¹⁵⁰

6. Dobre praktyki partnerów społecznych Przegląd głównych organizacji i ich metod pracy

6.1. Ogólne ramy prawne

Prawo francuskie uznaje dwie podstawowe formy prawne organizacji pozarządowych nienastawionych na zysk: stowarzyszenia i fundacje. Stowarzyszenia mogą służyć pożytkowi prywatnemu lub publicznemu. Stowarzyszenie to według decyzji¹⁵¹ Francuskiej Rady Konstytucyjnej (*Conseil constitutionnel français*)¹⁵² o wolności stowarzyszeń „układ, w którym dwie lub kilka osób korzysta w sposób trwały z własnej wiedzy lub działalności w celu innym niż czerpanie zysków.” Stowarzyszenia pożytku publicznego mogą należeć do jednej z dwóch kategorii: interesu ogólnego lub użyteczności publicznej.

Francuskie prawo wyróżnia również trzy podstawowe formy fundacji: fundacje użyteczności publicznej, fundacje chronione i fundacje firmowe. Istnieją również cztery inne, rzadziej spotykane, formy fundacji: fundacje badawcze, fundacje partnerskie, fundacje uczelni wyższych i fundacje współpracy naukowej. Każdy rodzaj fundacji podlega innym zasadom zakładania, przykładowo tylko podmioty gospodarcze mogą zakładać fundacje firmowe. Wszystkie rodzaje fundacji muszą służyć pożytkowi publicznemu.

Związki zawodowe, organizacje religijne i partie polityczne również są kwalifikowane jako NGO, gdyż według prawa francuskiego pomiędzy pojęciami stowarzyszenia (jako podstawowej formy organizacji członkowskiej) i partii politycznej nie ma różnicy w sensie prawnym. Zgodnie z art. 4 Konstytucji Republiki Francuskiej „Partie i ugrupowania polityczne mogą korzystać z prawa wyborczego, mogą korzystać z wolności zakładania i prowadzenia działalności. Powinny przestrzegać zasad suwerenności narodowej i demokracji.”

¹⁴⁹ <http://www.senat.fr/>

<http://www.assemblee-nationale.fr/>

¹⁵⁰ Biedrzycka U., Saffer A.P., Zieliński M., *Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce. Analiza oraz propozycje rekomendowane przez Zespół ds. Lobbyingu przy Biurze Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, USAID/GEMINI - PEDS Project, Warszawa, wrzesień 1996.*

¹⁵¹ Decyzja nr 71-44 DC z dn. 16 lipca 1971 r. wydana na podstawie art. 5 i 7 ustawy z dn. 1 lipca 1901 r. Pełny tekst (fr.) <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1971/71-44-dc/decision-n-71-44-dc-du-16-juillet-1971.7217.html>

¹⁵² Instytucja ta rozpatruje akty prawne i ocenia, czy są one zgodne z konstytucją oraz traktatami międzynarodowymi. Wniosek o wszczęcie postępowania przed Radą Konstytucyjną mogą składać Prezydent, przewodniczący Senatu (fr. *Président du Sénat*), przewodniczący Zgromadzenia Narodowego (fr. *Président de l'Assemblée nationale*), Premier, 60 senatorów lub 60 posłów.

Partie polityczne posiadają osobowość prawną, mogą być rejestrowane jako stowarzyszenia i podlegać Prawu o stowarzyszeniach.¹⁵³

Podstawowa różnica pomiędzy stowarzyszeniem a partią polityczną widoczna jest na poziomie operacyjnym, podczas udziału tych ostatnich w kampaniach politycznych, zarówno na poziomie państwowym, jak i lokalnym. Z jednej strony stowarzyszenie niezaangażowane w działalność polityczną nie jest partią polityczną. Z drugiej jednak strony nie ma we francuskim prawie wyraźnych przepisów, które zakazywałyby stowarzyszeniom angażowania się w działalność polityczną i rzecznictwo.

W związku z tym stowarzyszenia zwyczajnie oraz stowarzyszenia pożytku publicznego mogą angażować się w działalność polityczną.¹⁵⁴ Specjalna kategoria stowarzyszeń może udzielać bezpośredniego wsparcia finansowego partiom politycznym oraz komitetom wyborczym prowadzącym kampanie. Takie stowarzyszenia polityczne zakładane są na ograniczony czas i mogą angażować się tylko w ten jeden, ściśle określony rodzaj działalności.¹⁵⁵ Fundacje i stowarzyszenia użyteczności publicznej nie mogą prowadzić działalności politycznej jako dominującej działalności organizacji.¹⁵⁶ Podsumowując, stopień dopuszczalnego zaangażowania stowarzyszenia w działalność polityczną jest uzależniony od rodzaju jego statusu jako organizacji pożytku publicznego.

Francuskie prawo wyróżnia dwie kategorie organizacji pożytku publicznego: interesu ogólnego (gdzie darczyńcy organizacji mają prawo do ulg podatkowych) i użyteczności publicznej (której status umożliwia korzystanie z przywilejów organizacji interesu ogólnego oraz dodatkowych ulg podatkowych). Status organizacji użyteczności publicznej jest nadawany przez Radę Stanu ograniczonej liczbie stowarzyszeń. Jest wymagany do założenia fundacji, z wyjątkiem fundacji firmowych i chronionych. Status nadaje się pod kilkoma warunkami, z których najważniejszy to dążenie do celów ogólnego interesu publicznego. Podstawowym przywilejem płynącym ze statusu organizacji użyteczności publicznej jest możliwość ubiegania się o darowizny (*in vivo i post mortem*) na rzecz organizacji.

Jak wspomniano powyżej, fundacje i stowarzyszenia użyteczności publicznej nie mogą prowadzić działalności politycznej jako przeważającej działalności organizacji. W przeciwnym razie organizacja musi liczyć się z cofnięciem statusu organizacji użyteczności publicznej. Organizacja jest uważana za fundację lub stowarzyszenie reprezentujące ogólny interes publiczny, gdy spełnia trzy warunki: bezinteresowność finansowa organu zarządzającego, zwolnienie z podatków komercyjnych oraz brak ograniczeń w dostępie do efektów pracy organizacji.¹⁵⁷

Kampanie społeczne, lobbing i rzecznictwo nie są wyraźnie uregulowane w kontekście organizacji interesu ogólnego. W związku z tym, udział tego typu stowarzyszeń w działalności politycznej nie jest per se wykluczony. Z powyższych warunków można wywnioskować, że zaangażowanie instytucji reprezentujących ogólny interes publiczny w polityczne wsparcie i lobbing na rzecz niewielkiej grupy osób (np. wąska kategoria specjalistów zgromadzonych w stowarzyszeniu zawodowym) może być słusznie wykluczone. Z drugiej jednakże strony, polityczne wsparcie i lobbing na rzecz kwestii dotyczących szerszego zakresu społeczeństwa, niekoniecznie podważają pojęcie interesu ogólnego (na przykład promo-

¹⁵³ Art. 7 Ustawy nr 88-227 z dnia 11 marca 1988 r.

¹⁵⁴ Stowarzyszenie nie może prowadzić działalności lobbingowej, której celem byłaby pośrednia lub bezpośrednia korzyść majątkowa prezesa lub dyrektora tego stowarzyszenia. Takie działanie stałoby w sprzeczności z zasadą bezinteresowności finansowej zarządu stowarzyszenia.

¹⁵⁵ Stowarzyszenia polityczne mogą otrzymywać wsparcie finansowe tylko od osób prywatnych albo od państwa.

¹⁵⁶ Opinia Rady Stanu nr 322894 z dn. 13 czerwca 1978.

¹⁵⁷ Pouczenie nr BOI 4 C-2-88 z dn. 26 lutego 1988 r. i nr BOI 5 B-13-88 z 8 marca 1988 r.

wanie zmian w ustawodawstwie w celu promowania szerszego dostępu do świadczeń społecznych, do kultury, edukacji i sportu itp.).

6.2. Dopuszczalna działalność

Według francuskiego prawa nie ma barier prawnych ani restrykcji dla NGO odnośnie prowadzenia następujących typów działalności:

- zeznawanie w imieniu NGO w przesłuchaniu publicznym;
- rzecznictwo na rzecz zmiany prawa, przepisu lub decyzji, na przykład poprzez opracowanie raportu, analizy lub rekomendacji i przedłożenie w odpowiednim organie rządu lub parlamentu, nawet bez otrzymania wezwania do złożenia tego typu opracowania;
- wysyłanie listów lub e-maili zarówno do członków organizacji, jak i osób niezrzeszonych z prośbą o wzięcie udziału w wiecu protestacyjnym lub o złożenie podpisu pod listem protestacyjnym;
- organizacja spotkań otwartych (np. konferencji lub warsztatów) w celu nagłośnienia ważnej dla społeczeństwa sprawy i zajęcia wobec niej stanowiska;
- wygłaszanie krytyki względem polityki lub pracy rządu, zarówno na forum wewnętrznym, jak i międzynarodowym;
- prowadzenie monitoringu wyborczego;
- prowadzenie *exit polls*¹⁵⁸ w trakcie wyborów.¹⁵⁹

6.3. Przykładowe organizacje i ich metody pracy

Dwie spośród najbardziej aktywnych organizacji reprezentujących sektor prywatny to Ruch Francuskich Przedsiębiorstw (*Mouvement des Entreprises de France – MEDEF*)¹⁶⁰ i Konfederacja Generalna Małych i Średnich Przedsiębiorstw (*Confederation Generale des Petites et Moyennes Entreprises*).¹⁶¹

Ruch Francuskich Przedsiębiorców (MEDEF) jest największą we Francji siecią zrzeszającą pracodawców, która swym zasięgiem obejmuje wszystkie sektory gospodarki. Aż 90% przedsiębiorstw członkowskich to firmy zatrudniające mniej niż 50 pracowników. MEDEF był prekursorem wielu debat ekonomiczno-społecznych i jako pierwszy opracował ramy francuskiej polityki ekonomicznej, stwarzającej korzystne warunki dla inwestycji przedsiębiorstw. MEDEF zapoczątkował konsultacje społeczne, które pozwalają partnerom społecznym angażować się w dyskusje i opracowywać wspólne diagnozy przed rozpoczęciem negocjacji. Organizacja opracowała również procedurę rozwiązywania umów o pracę, która pozwala przedsiębiorstwom unikać sporów prawnych, a pracownikom przynosi nowe zabezpieczenia.¹⁶²

Przejrzystość działań MEDEF umożliwia prowadzenie stałego programu lobbingu względem wszystkich decydentów na szczeblu lokalnym, regionalnym i europejskim w celu przedstawienia punktu widzenia przedsiębiorstw, np. w kwestii reformy podatkowej, form

¹⁵⁸ *Exit poll* to sondaż prowadzony w czasie wyborów, w którym wyborcy wychodzący z lokali wyborczych odpowiadają na pytanie, na kogo głosowali. Na podstawie *exit polls* podaje się pierwsze, przybliżone wyniki wyborów zaraz po zamknięciu lokali wyborczych, na kilka lub kilkanaście godzin przed oficjalnymi wynikami podawanymi przez komisje wyborcze.

¹⁵⁹ Suplisson F. *Political Activities of NGOs: International Law and Best Practices*, The International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 12, Issue 1, ICNL, Washington, November 2009. Pełny tekst (ang.)

http://www.icnl.org/KNOWLEDGE/IJNL/vol12iss1/special_1.htm

¹⁶⁰ Do 1998 r. Krajowa Konfederacja Francuskich Pracodawców (fr. *Confederation Nationale de Patronat Francais*).

¹⁶¹ Biedrzycka U., Saffer A.P., Zieliński M., *Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce. Analiza oraz propozycje rekomendowane przez Zespół ds. Lobbying przy Biurze Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, USAID/GEMINI - PEDS Project, Warszawa, wrzesień 1996.*

¹⁶² <http://www.medef.com/medef-corporate/le-medef/quisommes-nous.html>

zatrudnienia czy szkoleń zawodowych. Organizacja jest uprawniona do negocjowania z władzami publicznymi w imieniu wszystkich zrzeszonych w niej przedsiębiorstw, co czyni organizację kluczowym partnerem w dialogu społecznym. Działania MEDEF skupiają się wokół nowoczesnego rynku pracy i skutecznej ochrony socjalnej. W 2009 r. zostały zawarte 24 umowy pomiędzy MEDEF i związkami zawodowymi.¹⁶³

Konfederacja Generalna Małych i Średnich Przedsiębiorstw (CGPME) jest niezależną organizacją powstałą w 1944 r., skupiającą pracodawców z małych i średnich przedsiębiorstw. Jest uznanym partnerem w konsultacjach społecznych we Francji. Posiada swoje oddziały terenowe we wszystkich departamentach.

CGPME jest przedstawicielem sektora MSP w przemyśle, handlu i usługach na szczeblu krajowym, gdzie współpracuje z władzami państwowymi, a także na poziomach europejskim i międzynarodowym. Jako członek Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego CGPE ma swoich reprezentantów w Brukseli i przez to współpracuje z instytucjami Unii Europejskiej. Organizacja zrzesza związki zawodowe i grupy pracodawców.

Głównym celem CGPME jest kontrolowanie wszystkich obszarów polityki oraz rzecznicstwo we wszystkich krajowych i europejskich procesach podejmowania decyzji, które mają bezpośredni lub pośredni wpływ na MSP. Przedstawiciele organizacji biorą udział we wszystkich oficjalnych dochodzeniach, debatach i obradach komisji podejmujących decyzje dotyczące problemów społecznych i gospodarczych na wszystkich poziomach – od lokalnego po krajowy. CGPME utworzył i prowadzi również kilka organizacji zależnych, np. AGEFOS-PME (finansowanie bieżących szkoleń zawodowych dla pracowników MSP), ACL-PME (poradnictwo mieszkaniowe dla pracowników) oraz GSC (ubezpieczenie na wypadek bezrobocia).

CGPME utworzył siedem komisji technicznych, które zajmują się następującymi obszarami: ekonomicznym, prawno-podatkowym, społecznym, szkoleń zawodowych, relacji zewnętrznych, energii i środowiska. Komisje te składają się z ekspertów wyznaczonych przez członków organizacji.

Działania CGPME skupiają się wokół następujących tematów:

- odkrywanie nowych narzędzi finansowania w celu wspierania tworzenia nowych firm,
- motywowanie i wspieranie rozwoju nowych przedsiębiorstw,
- stworzenie nowej ustawy o przedsiębiorczości, z uwzględnieniem konkretnych propozycji dotyczących bezrobocia i świadczeń emerytalnych,
- stworzenie warunków uczciwego handlu poprzez poszerzenie praw podwykonawców oraz detalistów w stosunku do dużych przedsiębiorstw i dużych systemów dystrybucji,
- tworzenie nowych praw społecznych, lepiej dostosowanych do potrzeb dzisiejszego społeczeństwa.¹⁶⁴

Od 2003 r. ponad 10 tys. prezesów i dyrektorów przedsiębiorstw zrzeszonych w CGPME spotyka się corocznie w Pałacu Kongresowym w Paryżu na uroczystości *Planète PME*¹⁶⁵ (krajowy dzień CGPME), w której uczestniczą również ministrowie. Stałymi elementami tego wydarzenia są konferencje, wystawy, sesje plenarne, a także szkolenia z zakresu rozwoju zawodowego, innowacji, ekologii i inne. Celem jest networking, a także możliwość

¹⁶³ <http://www.medef.com/medef-corporate/le-medef/quisommes-nous/nos-missions.html>

¹⁶⁴ http://www.cgpme.fr/fichiers/english_version.pdf

¹⁶⁵ Kongres Szełfów Małych i Średnich Przedsiębiorstw <http://www.planetepme.org/>

konsultacji i bezpośrednich kontaktów z przedstawicielami władz, politykami i reprezentantami organizacji pozarządowych.

Rząd uznaje obie wspomniane organizacje, co oznacza, iż są one uprawnione do uczestniczenia w trójstronnych negocjacjach z władzami państwowymi i związkami zawodowymi oraz do podpisywania porozumień.

6.4. Dobre praktyki partnerów społecznych. Przykłady

Adéquations jest stowarzyszeniem nienastawionym na zysk, założonym w 2003 r. Działa na szczeblu regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Głównym celem stowarzyszenia jest informowanie, debata i działanie skupiające się wokół zrównoważonego rozwoju człowieka, międzynarodowej solidarności, praw człowieka (zwłaszcza równości kobiet i mężczyzn) i różnorodności kulturowej.¹⁶⁶

Jednym z projektów stowarzyszenia *Adéquations* jest sieć obywatelska „ETAL – Na rzecz nadzoru i przejrzystości działań lobbingowych”¹⁶⁷ zrzeszająca 20 organizacji, w tym NGO i związki zawodowe. Celem ogólnym projektu jest opracowanie systemu nadzoru i utrzymywania przejrzystości działań lobbingu w odniesieniu do publicznych instytucji decyzyjnych. Cele szczegółowe skupiają się wokół następujących zagadnień: konsultacje społeczne, zapobieganie konfliktom interesów, niezależna ekspertyza naukowa oraz udział obywateli w procesie decyzyjnym.

W związku z wyborami samorządowymi w marcu 2010 r., w ramach projektu ETAL, organizacja *Adéquations* przeprowadziła w każdym regionie sondaż wśród kandydatów reprezentujących różne opcje polityczne. Poglądy i zobowiązania kandydatów w sferze konsultacji społecznych i włączenia obywateli w proces decyzyjny skupiały się wokół trzech punktów:

- konkretne procedury skutecznej regulacji lobbingu,
- procedury mające na celu zabezpieczenie się przed ryzykiem konfliktu interesów w procesie nominowania kandydatów na radnych, a następnie kontrolę niezależności wybranych radnych,
- procedury dotyczące uczestnictwa obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w polityce regionalnej.

W świetle tych odpowiedzi, członkowie sieci obywatelskiej ETAL stwierdzili, że partie polityczne zaczynają zdawać sobie sprawę z wpływu działalności lobbingowej na decyzje publiczne. W związku z tym propozycja stworzenia obowiązkowego rejestru przedstawicieli interesu publicznego, zawierającego nie tylko imiona i nazwiska lobbistów, ale także dane ich klientów i współpracowników oraz szczegóły dotyczące budżetu przeznaczonego na działalność lobbingową, spotkała się z aprobatą.¹⁶⁸

Instytut Badań i Debata nad Rządzeniem (z fr. *Institut de recherche et débat sur la gouvernance*) jest instytucją „think-tank” założoną w Paryżu, z oddziałem w Bogocie. Misją organizacji jest ułatwianie debaty związanej z dobrym rządzeniem, poprzez dostarczanie ekspertyz, opracowywanie modułów szkoleniowych, organizację seminariów, zbieranie i dystrybucję dokumentacji w publikacjach i na stronie internetowej.

Metody pracy Instytutu są interdyscyplinarne, gdyż uwzględniają wkład specjalistów w dziedzinie nauk politycznych, antropologii, ekonomii, prawa i innych. Organizacja an-

¹⁶⁶ <http://www.adequations.org/spip.php?rubrique1>

¹⁶⁷ *Pour un ncadrement et une transparence des activités de lobbying* (tłum. wasne).

¹⁶⁸ <http://www.adequations.org/spip.php?article1320>

gażuje w swoje projekty wielu działaczy społecznych, tworzy partnerstwa kontaktując ze sobą instytucje kształcenia wyższego, administrację państwową, organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz autorytety społeczne i religijne. Instytut tworzy sieci badawcze na pięciu kontynentach, porównując w ten sposób praktyki dobrego rządzenia na skalę międzynarodową.

Instytut bada, jak termin „dobre rządzenie” ewoluował z poziomu lokalnego na globalny, kładąc nacisk na ewolucję pojęcia w ramach organizacji międzynarodowych. Instytut prowadzi debatę na temat stosowania tego terminu w różnych, nawet przeciwnych ideologicznie kontekstach.¹⁶⁹

Na stronie internetowej Instytutu dostępny jest obszerny przegląd studiów przypadków obejmujący następujące działy tematyczne:

- legitymizacja i umacnianie władzy,
- partnerstwo wielostronne w zakresie spraw publicznych,
- reforma instytucji publicznych,
- współpraca różnych szczebli władzy, od lokalnego do globalnego,
- różnorodność postaw i czynników dobrego rządzenia.¹⁷⁰

7. Podsumowanie. Rekomendacje dla Polski

Z powyższej analizy francuskiego modelu demokracji partycypacyjnej wynika, że oprócz tradycji i czynnika historycznego, bardzo ważną rolę odgrywa zaangażowanie obywateli w działalność organizacji pozarządowych oraz ruch stowarzyszeniowy. Jednocześnie na poziomie lokalnym nacisk kładziony jest na bezpośredni kontakt z mieszkańcami za pomocą zróżnicowanych instytucji i narzędzi ułatwiających komunikację. Obywatele nie pozostają obojętni na sprawy swojego otoczenia (lokalnego i regionalnego), co znacząco wpływa na poprawę dialogu z władzami samorządowymi i ich dążenie do pozyskania informacji zwrotnej. Dopiero tego typu działania oraz przyzwyczajenie do udziału w podejmowaniu decyzji skutkują późniejszym zaangażowaniem w organizacje pozarządowe.

Tradycja konsultacji społecznych, jako przejaw aktywnego uczestnictwa w demokracji, jest głęboko zakorzeniona w mentalności Francuzów i uregulowana przez odpowiednie dokumenty prawne. Prawo gwarantuje również dostęp partnerów społecznych do informacji, a przez to możliwość obserwacji i wpływania na proces legislacyjny.

We Francji zaangażowanie i chęć wpływania na decyzje dotyczące otoczenia lokalnego zaczynają się w świadomości obywateli, a nie wynikają z przymusów, ani nakazów. Francuzi chętnie i z własnej woli angażują się w sprawy swojej wspólnoty, ponieważ są one dla nich ważne i mają poczucie realnego wpływu na ich rozstrzygnięcie. W przekonaniu obywateli francuskich, zwłaszcza żyjących w mniejszych miejscowościach, aktywne włączanie się w sprawy swojej społeczności jest naturalne. Obywatele angażują się dla swojej miejscowości i dla innych ludzi, nie oczekując w zamian bezpośrednich korzyści materialnych. W Polsce takie postawy wciąż jeszcze spotyka się dość rzadko.

Ponadto warto zwrócić uwagę na aktywną postawę obywatelską osób w starszym wieku, które, dysponując wiedzą i doświadczeniem, a także większą ilością wolnego czasu, często angażują się w ruch stowarzyszeniowy. Wiele lokalnych fundacji i stowarzyszeń we Francji zostało założonych przez emerytowanych nauczycieli, naukowców, lekarzy i inne

¹⁶⁹ <http://www.institut-gouvernance.org/article5.html>

¹⁷⁰ <http://www.institut-gouvernance.org/article20.html>

osoby dostrzegające potrzeby swojego otoczenia. Osoby starsze po zakończeniu pracy zawodowej nie pozostają bierne, lecz mogą wykorzystać swój potencjał, realizując zarówno oddolne inicjatywy lokalne, jak i projekty europejskie. Tymczasem w Polsce aktywna postawa obywatelska seniorów to wciąż budząca zdziwienie rzadkość. Bierna postawa i brak motywacji seniorów, wynikające w dużym stopniu z uwarunkowań społecznych, powodują, że doświadczenie i potencjał emerytów pozostają niewykorzystane. Należy przy tym zaznaczyć, że blisko 1/3 pełnoletnich obywateli polskich to emeryci i renciści, a 1/5 z nich to osoby na wcześniejszej emeryturze. Dane te obrazują ogromną skalę problemu. Widoczny kontrast pomiędzy zaangażowaniem starszych osób we Francji a sytuacją w Polsce skłania do zastanowienia.

Widocznym przejawem funkcjonowania demokracji obywatelskiej we Francji, zwłaszcza w małych miejscowościach i na obszarach wiejskich, jest także aktywność władz szczebla lokalnego i ich zaangażowanie w życie mieszkańców. Urzędnicy państwowi często sami mieszkają w miejscowościach, w których sprawują władzę i wykazują szczerze zainteresowanie sprawami lokalnej społeczności, obserwując ją z perspektywy mieszkańców. Kontakt obywateli z władzami jest więc ułatwiony i pozbawiony biurokracji, co widać wyraźnie w sprawnej komunikacji i efektywnych konsultacjach społecznych.

Wnioski płynące dla Polski z powyższej analizy mogą być następujące.

1. Należy dążyć do zmian w mentalności obywateli i zachęcać, również osoby starsze, do aktywnego udziału w zróżnicowanych formach demokracji uczestniczącej poprzez: stowarzyszenia, wolontariat, szkolenia z demokracji i praw obywatelskich, konsultacje społeczne.
2. Należy dążyć do otwarcia władz samorządowych na obywateli, uproszczenia form komunikacji i umożliwienia bezpośredniego dialogu na tej linii. Warto poszerzać możliwości aktywnego włączania się obywateli w proces decyzyjny, poprzez stworzenie odpowiednich organów demokracji uczestniczącej.
3. Należy wykorzystywać nowoczesne i zróżnicowane narzędzia komunikacji między władzami a obywatelami, mające na celu uproszczenie procedur i poprawę efektywności dialogu.
4. Należy dokonywać regularnych kontroli funkcjonowania demokracji obywatelskiej na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym.



Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych Holandia

Paulina Bednarz

Holandia ma bardzo długą tradycję dialogu społecznego, który dzięki specyfice funkcjonowania kraju na przestrzeni wieków, stał się częścią zarządzania publicznego w kraju. Dialog społeczny w Holandii uważany jest za mechanizm umożliwiający osiągnięcie wyższej efektywności działań i pracy oraz wzrostu gospodarki kraju. Konsultacje społeczne decyzji politycznych tak głęboko zakorzeniły się w społeczeństwie holenderskim, że każda próba zmniejszenia roli dialogu społecznego spotyka się z dużymi reperkusjami. Tak było m.in. na przełomie lat 2002 i 2003, kiedy ówczesne władze chciały dokonać znacznych cięć w sferze wydatków społecznych bez odwoływania się do konsultacji oraz zmniejszyć rolę związków zawodowych w układach zbiorowych pracy. Doprowadziło to do podziału społeczeństwa oraz demonstracji związków zawodowych z udziałem 300 tys. osób. Holendrzy uznają, że do osiągnięcia konsensusu niezbędne są trzy czynniki: uznanie danego problemu za istotny dla kraju i obywateli, powołanie właściwych instytucji dialogu oraz podstawa kulturowa (solidarność, dyskusja, porozumienie).¹⁷¹ Holandia wypracowała unikalny model polderowy (ang. polder model) będący mechanizmem konsultacji społeczno-ekonomicznych, opierający się na ramowych umowach polityków, przedsiębiorców i pracowników, zawieranych przez ich organizacje oraz na tworzeniu różnorodnych płaszczyzn współpracy w celu ciągłego negocjowania możliwych kwestii spornych między tymi trzema grupami.¹⁷² Uznaje się, że to właśnie dzięki kulturze dialogu społecznego w Holandii udało się pokonać kryzysy ekonomiczne i wzmocnić gospodarkę.

1. Ścieżka legislacyjna. Instytucje biorące udział w procesie legislacyjnym

Ustrój polityczny Holandii oparty jest o parlamentarną demokrację przedstawicielską, monarchię konstytucyjną oraz decentralizację na szczeblu regionalnym. Ustrój panujący w Holandii określany jest jako demokracja konsocjacyjna¹⁷³, czyli charakteryzująca się wspólnym dążeniem do szerokiego porozumienia w sprawach istotnych dla kraju, zarówno w ramach wspólnoty politycznej, jak i społeczeństwa jako całości. Demokracja konsocjacyjna oparta jest na wzajemnych uzgodnieniach i kompromisie polegającym na tym, że większość nigdy nie będzie miała całkowitej przewagi nad mniejszością. Oznacza to, że większa grupa rezygnuje z własnych interesów dla dobra innych grup oraz dobra całości. Demokracja konsocjacyjna charakteryzuje się czterema podstawowymi zasadami (spełnianymi łącznie):

1. w rządzie (władzy wykonawczej) muszą zasiadać przedstawiciele wszystkich grup społecznych;

¹⁷¹ Izabela Opęchowska, *Dialog społeczny w Holandii*, <http://www.efektywnydialog.pl/content/dialog-spo-eczny-w-holandii>

¹⁷² Sławomir Magala, *Fenomen Holandii*, *Wprost*, 16/2001

¹⁷³ Jerzy Świeca, *Współczesne demokracje. Analiza instytucjonalna*, <http://www.efektywnydialog.pl/content/dialog-spo-eczny-w-holandii>

2. wszystkim grupom przysługuje prawo weta w stosunku do decyzji większości, a ponowne uchwalenie prawa jest możliwe jedynie po wprowadzeniu poprawek znaczącą większością głosów;
3. podział stanowisk, funduszy i funkcji dla wszystkich grup jest proporcjonalny do ich wielkości;
4. daleko posunięta autonomia grup podziału tzn., że wydzielone są obszary, w które władza państwowa nie ma prawa ingerować.

W Holandii panuje korporacyjny sposób podejmowania decyzji, którego główne cechy to: scentralizowany mechanizm artykulacji interesów, sposób alokacji wartości ekonomicznych i politycznych poprzedzony negocjacjami oraz wysoki stopień zaangażowania partnerów w proces wdrażania wspólnie wypracowanych decyzji.

1.1. Poziom krajowy

Głównymi organami państwowymi są: Monarcha¹⁷⁴, Rada Ministrów, Stany Generalne (parlament) oraz Wysokie Kolegia Stanu. System Holandii zakłada udział w procesie legislacyjnym zarówno rządu (w skład którego wchodzi także monarcha), jak i parlamentu.

Zgodnie z konstytucją Królestwa Holandii¹⁷⁵ monarcha (obecnie królowa) stoi na czele państwa i odgrywa znaczącą rolę w tworzeniu rządu oraz w procesie legislacyjnym. Królowa odgrywa kluczową rolę w tworzeniu gabinetu oraz rozmowach koalicyjnych i konsultacjach pomiędzy liderami partii, nie bierze jednak aktywnego udziału w codziennych pracach gabinetu. W skład gabinetu wchodzi ministrowie oraz sekretarze stanu, którzy kierują poszczególnymi ministerstwami (w 2010 r. było 13 ministerstw). Zdarza się także, że powoływani są tzw. ministrowie bez teki, którzy odpowiedzialni są za określony obszar tematyczny w zakresie jednego lub kilku ministerstw. Rząd posiada pełną inicjatywę ustawodawczą i kreuje politykę państwa, która jest koordynowana przez Radę Ministrów. Rząd Holandii jest odpowiedzialny za bieżące funkcjonowanie całego Królestwa Holandii, a także terytoriów zależnych tj. Antyli Holenderskich oraz wyspy Aruba. W sprawach, które mają wpływ na ich funkcjonowanie w obradach Rady Ministrów uczestniczą ministrowie pełnomocnicy Aruby i Antyli.

Wypełniając swe działania ustawodawcze, rząd opracowuje projekt nowej ustawy wraz z memorandum tj. krótkim wyjaśnieniem jej zasadności. Następnie są one przekazywane pod obrady Rady Ministrów. W skład Rady Ministrów wchodzi wszyscy ministrowie (z wyłączeniem sekretarzy stanu, którzy mogą uczestniczyć w posiedzeniach bez prawa głosu tylko za specjalnym zaproszeniem). Rada spotyka się w każdy piątek w Trêveszaal w Binnenhof. Królowa nie uczestniczy w posiedzeniach Rady Ministrów, lecz jest na bieżąco informowana o wynikach prac podczas cotygodniowych wtorkowych spotkań z premierem. Decyzje w Radzie podejmowane są w sposób kolegialny. Wszyscy ministrowie, w tym także premier, są równi w dyskusji i wypracowywaniu konsensusu. Co więcej, po podjęciu decyzji, wszyscy członkowie Rady są zobowiązani do publicznego jej poparcia i wspierania. Rada Ministrów może projekt zaakceptować lub odrzucić i skierować do poprawek. W przypadku zaakceptowania projektu ustawy jest on przekazywany do podpisu królowej, gdyż, zgodnie

¹⁷⁴ Holandia jest monarchią od 16 marca 1815 r., od 1980 r. królową jest Beatrix Wilhelmina Armgard van Oranje-Nassau, z rodu Oranje-Nassau, opracowanie na podstawie informacji dostępnych na stronach <http://www.government.nl/>, <http://www.overheid.nl/english>

¹⁷⁵ Holandia jest monarchią konstytucyjną od 1848 r., *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2002*, art. 24-49, <http://www.minbzk.nl/english/subjects/constitution-and>

z konstytucją, każda nowa ustawa czy prawo muszą być podpisane przez monarchę, aby stało się obowiązujące. Królowa, po otrzymaniu projektu od Rady Ministrów, przekazuje go Radzie Stanu (jednej w pięciu Wysokich Rad Stanu¹⁷⁶), która jest ciałem doradczym rządu (królowa jest jej przewodniczącą, choć faktycznie obradom przewodzi wiceprzewodniczący). Wszystkie propozycje ustawowe rządu muszą zostać przesłane do konsultacji Rady. W skład Rady wchodzi członkowie rodziny królewskiej, radcy prawni, byli ministrowie, członkowie parlamentu, sędziowie i profesorowie prawa oraz inni specjaliści posiadający doświadczenie polityczne, biznesowe, dyplomatyczne czy wojskowe. Uwagi i rekomendacje Rady nie są wiążące dla rządu, jednak za każdym razem odpowiedzialny minister musi się do nich ustosunkować i często stają się one przedmiotem debat w dalszym procesie legislacyjnym. Warto zaznaczyć, że minister, którego obszaru kompetencji dotyczy regulacja, jest odpowiedzialny za projekt przez cały proces legislacyjny. Projekt ustawy jest poufny do czasu wydania rekomendacji Rady, jednak jej zalecenia są podawane do wiadomości publicznej. Rada pełni ponadto rolę sądu apelacyjnego dla obywateli. W sytuacji, gdy uwagi i zalecenia Rady wprowadzają znaczne zmiany w projekcie ustawy, jest on ponownie przekazywany pod obrady Rady Ministrów.

Po uwzględnieniu bądź odrzuceniu rekomendacji Rady Stanu, projekt ustawy wraz z memorandum i rekomendacjami Rady trafia ponownie do królowej, która przesyła tekst wraz z „królewską notą”¹⁷⁷ do niższej izby parlamentu. Od tej chwili projekt ustawy jest podawany do publicznej wiadomości.

Parlament holenderski (Stany Generalne)¹⁷⁸ składa się z izby wyższej – Senatu (nid. *Kamer der Staten Eerste-Generaal*; pol. Pierwsza Izba Stanów Generalnych) i izby niższej – Izby Reprezentantów (nid. *Tweede Kamer der Staten-Generaal*; pol. Druga Izba Stanów Generalnych)¹⁷⁹. Zgodnie z zapisami konstytucyjnymi parlamentarzyści nie mogą łączyć swych funkcji z innymi ważnymi funkcjami w państwie, np. ministra, członka Rady Stanu czy sędziego Sądu Najwyższego.

W holenderskiej Izbie Reprezentantów zasiada 150 posłów, wybieranych w wyborach bezpośrednich i proporcjonalnych. Izba Reprezentantów jest główną izbą parlamentu, w której prowadzone są faktyczne dyskusje nad propozycjami nowych ustaw oraz sprawowana jest kontrola nad gabinetem (rządem). Kontrolna i ustawodawcza funkcja parlamentu opiera się głównie na opracowaniu szczegółowych analiz i ekspertyz dotyczących konkretnych zagadnień prawnych, organizacji wizyt roboczych, stwarzaniu społeczeństwu możliwości publicznego wyrażania opinii oraz prowadzenia konsultacji publicznych. Przegląd działań gabinetu ma formę formalnego przesłuchania, w trakcie którego przedstawiciel rządu odpowiada na pytania parlamentarzystów. W ramach prac Izby Reprezentantów przeprowadzane są m.in. spotkania komitetów, sesje plenarne i debaty. Specjalistyczne kwestie i zagadnienia są rozpatrywane przez komisje stałe. W trakcie posiedzeń komisji możliwe jest zadawanie pytań konkretnym grupom politycznym oraz reprezentantom rządu. Szczegółowo omawiana jest także bieżąca polityka rządu. Komisje przeprowadzają również przesłuchania publiczne oraz „debaty przy okrągłym stole” z udziałem głównie partnerów społecznych i zainteresowanych grup, w celu uzyskania ich opinii na dany temat. Posiedzenia parlamentarne są zazwyczaj otwarte dla opinii publicznej, a wszystkie spotka-

¹⁷⁶ Zgodnie z konstytucją mają zagwarantowaną pełną niezależność, należą do nich: dwie izby parlamentu, Rada Stanu, Trybunał Obrachunkowy oraz Rzecznik Praw Obywatelskich; <http://www.dutchgovernment.com/>

¹⁷⁷ Tekst królewskiej noty zawiera informacje na temat propozycji zmian prawnych wraz z uzasadnieniem jej potrzeby.

¹⁷⁸ http://www.eerstekamer.nl/begrip/english_2

¹⁷⁹ <http://www.houseofrepresentatives.nl/>

nia są rejestrowane. Możliwe jest przeprowadzenie zamkniętych spotkań i posiedzeń na wniosek 1/10 posłów lub na wniosek przewodniczącego izby. Jest to jednak bardzo rzadko stosowana możliwość.

Izba Reprezentantów jest drugą, obok rządu, instytucją posiadającą prawo do podejmowania inicjatyw ustawodawczych. Zazwyczaj projekt ustawy z inicjatywy Izby Reprezentantów jest przygotowywany przez jego Biuro Legislacyjne lub specjalistów z konkretnych departamentów. Przygotowane przez nich projekty ustaw muszą być także rozpatrzone przez Radę Ministrów oraz Radę Stanu. Po otrzymaniu projektu ustawy od królowej, jest on wraz z rekomendacjami i uwagami, oceniany przez Komisję Stałą Izby Reprezentantów. Na tym etapie przedstawiciele wszystkich grup politycznych mogą proponować zmiany do projektu i zadawać pytania projektodawcom. Stała Komisja może zaprosić do współpracy ekspertów i grupy społeczne szczególnie zainteresowane obszarem zmienianego prawa. Po zakończonej debacie Izba Reprezentantów sporządza raport z prac nad projektem. Raport przesyłany jest do właściwego ministra – projektodawcy lub odpowiedzialnego za daną sferę objętą nową regulacją. Ma on obowiązek udzielić pisemnej odpowiedzi na raport w formie memorandum. Oba dokumenty są podawane do wiadomości publicznej. Po rozpatrzeniu w Komitecie Stałym, projekt ustawy jest poddawany obradom sesji plenarnej Izby Reprezentantów. W trakcie obrad, wnioskodawca (minister lub przedstawiciel izby reprezentantów) ma możliwość „obrony” proponowanego projektu oraz odpowiedzi na pytania i wątpliwości posłów. Jeśli parlamentarzyści zgadzają się tylko z częścią zapisów ustawy, mogą wprowadzić własne poprawki do projektu. Po zakończeniu debaty Izba Reprezentantów głosuje nad każdą wprowadzoną poprawką, a na końcu nad całą ustawą. Po głosowaniu, w przypadku przyjęcia ustawy większością głosów, projekt ustawy przekazywany jest do Izby Wyższej Parlamentu – Senatu. Warto zaznaczyć, że minister – wnioskodawca może przyjąć zmiany zaproponowane przez Izbę Reprezentantów lub je odrzucić. W takiej sytuacji Izba może złożyć votum nieufności wobec ministra lub rządu, co może ostatecznie doprowadzić do dymisji ministra lub rządu.

W Senacie królestwa Holandii zasiada 75 senatorów wybieranych co cztery lata w wyborach pośrednich przez członków 12 Stanów Prowincjonalnych. Senat odgrywa znaczącą rolę w procesie legislacyjnym oraz nadzorowaniu działań rządu. Choć, zgodnie z konstytucją, Senat może jedynie zaakceptować lub odrzucić projekt ustawy (nie może wprowadzać poprawek), odgrywa on znaczącą rolę w debacie publicznej nad projektem. Debaty prowadzone w Senacie mają także duży wpływ na późniejszą interpretację prawa, procedurę sądowniczą oraz kierunek obecnej i przyszłej polityki rządu. Podobnie jak w przypadku Izby Reprezentantów, także senatorowie mają prawo wysyłać pisemne zapytania do rządu i ministrów. Analiza projektów ustaw przesłanych z Izby Reprezentantów, dokonywana jest w specjalistycznych komisjach. W sytuacji, gdy istnieje zagrożenie odrzucenia przez Senat projektu (co zdarza się bardzo rzadko), rząd ma możliwość zapobiegnięcia temu poprzez wprowadzenie zmian w ustawie (tzw. nowelizacja). Gdy ustawa zostanie zatwierdzona przez Senat, zostaje przekazana do podpisu królowej oraz do kontrasygnaty właściwego ministra. Ostatnią procedurą jest podpisanie ustawy przez Ministra Sprawiedliwości oraz opublikowanie przez niego treści ustawy w Biuletynie Aktów Prawnych i Rozporządzeń (oficjalnym biuletynie rządowym). Wtedy ustawa wchodzi w życie i staje się obowiązującym prawem. Warto zaznaczyć, iż w przypadku odrzucenia przez Senat projektu ustawy nie może być on dalej rozpatrywany. Procedura ustawodawcza musi wówczas zacząć się od nowa. Budżet państwa uchwalany jest w formie ustawy, więc zmiany i poprawki mogą być nanoszone tylko podczas procedowania w Drugiej Izbie Stanów Generalnych. Budżet uchwalany jest w sposób nietypowy dla większości państw europejskich, bowiem dla każdego ministerstwa osobno.

System polityczny Holandii przewiduje, że rząd jest instytucją, która w pełni odpowiada za wprowadzane prawa, a Izba Reprezentantów weryfikuje je w imieniu całego narodu oraz dba o to, by rząd wykonywał swą pracę w sposób prawidłowy. Jednocześnie uznaje się, że lokalne władze i departamenty mają za zadanie wprowadzanie ustanowionych praw w lokalnych strukturach państwa.

1.2. Poziom regionalny

W regionach Holandii rząd funkcjonuje w ramach 12 prowincji¹⁸⁰ (polski odpowiednik województw), których organami są Stany Prowincjonalne, Egzekutywy Stanów i Komisarz Królewski. Razem dzielą one władzę ustawodawczą w regionie. Prowincje są odpowiedzialne za planowanie przestrzenne, politykę zdrowotną oraz rekreację. Ponadto nadzorują one politykę i finanse gmin oraz okręgów wodnych¹⁸¹. Władza wykonawcza w regionach znajduje się w rękach Komisarza Królewskiego i Egzekutywy Stanów. Komisarz Królewski powoływany jest przez rząd na sześcioletnią kadencję i jest odpowiedzialny przed Ministrem do Spraw Wewnętrznych i Kontaktów z Królestwem. Jest on przewodniczącym zarówno Stanów Prowincjonalnych, jak i Egzekutywy Stanów, w której ma prawo decydującego głosu. Do jego zadań należy wykonywanie poleceń władz krajowych oraz nadzór i wykonywanie uchwał Stanów Prowincjonalnych i Egzekutywy. Ma on również rolę reprezentacyjną jako szef rządu prowincjonalnego. Komisarz pełni funkcję reprezentanta rządu w prowincjach, i jest odpowiedzialny za utrzymanie w nich porządku publicznego. W sytuacjach kryzysowych informuje Ministra Spraw Wewnętrznych o sprawach istotnych dla prowincji, w tym o decyzjach organów gminnych i prowincjonalnych, które jego zdaniem są sprzeczne z prawem lub interesem publicznym. Odgrywa także znaczącą rolę w procesie powoływania burmistrzów.

Deputowanych do Stanów Prowincjonalnych wybierają mieszkańcy prowincji na okres 4 lat. Ich liczba zależy od liczby mieszkańców danej prowincji. W wyborach do Stanów Prowincjonalnych nie mogą uczestniczyć Ministrowie, Sekretarze Stanu, Komisarz Królewski oraz urzędnicy służby cywilnej danej prowincji. Do zadań Stanów Prowincjonalnych należy ustalanie ogólnych zasad działania prowincji, ustanawianie wytycznych dla polityki prowincji, podejmowanie uchwał dotyczących prowincji i jej budżetu oraz kontrola nad Egzekutywą Stanów Prowincjonalnych. Członkowie Stanów Prowincjonalnych nie są pełnoetatowymi politykami i większość z nich wykonuje inne prace etatowe. Podobnie jak w przypadku władzy krajowej, także ten organ legislacyjny pracuje zarówno w ramach ugrupowań politycznych, jak i specjalnie powoływanych komisji roboczych. Stany Prowincjonalne mianują również członków (radnych) Egzekutywy Stanów, która jest także przed nimi odpowiedzialna za swoje działania. Egzekutywa Stanów wraz z Komisarzem Królewskim tworzą Radę Wykonawczą Prowincji (*College van Commissaris van de Koningin en Gedeputeerde Staten*). Do głównych zadań Egzekutywy należy planowanie, opracowanie i koordynowanie kierunków polityki oraz legislacji dla Stanów Prowincjonalnych oraz wykonywanie prawa. Musi ona także informować na bieżąco Stany o wszystkich aspektach prowadzonych przez

¹⁸⁰ Holandia składa się z 12 prowincji: Drenthe – ze stolicą w Assen; Flevoland – ze stolicą w Lelystad; Friesland (Fryzja) – ze stolicą w Leeuwarden; Gelderland – ze stolicą w Arnhem; Groningen – ze stolicą w Groningen; Limburg – ze stolicą w Maastricht; Noord-Brabant – ze stolicą w Den Bosch; Noord-Holland – ze stolicą w Haarlem; Overijssel – ze stolicą w Zwolle; Utrecht – ze stolicą w Utrecht; Zeeland – ze stolicą w Middelburg; Zuid-Holland – ze stolicą w Den Haag.

¹⁸¹ Ze względu na depresyjne położenie i ciągle zmaganie się kraju z żywiołem morskim w holenderskim systemie prawnym wykształciło się pojęcie okręgu wodnego (*waterschappen*). Jest to jednostka mająca osobowość prawną. Do zadań okręgów wodnych należy zarządzanie urządzeniami hydraulicznymi, kontrola stanu wód, zarządzanie sprawami dotyczącymi rówów i kanałów, nadzór nad sprawami związanymi z osuszaniem i nawadnianiem terenów i zwalczanie zanieczyszczeń. Na podst. A.Głowacki, *Konstytucja Królestwa Holandii*, Warszawa 2003, s. 23.

siebie działań i polityki. Egzekutywa jest ciałem kolegalnym, a wszystkie decyzje podejmowane są w niej na zasadzie konsensusu.

Stany Prowincjonalne mają uprawnienia do wydawania dekretów i zarządzeń prowincjonalnych tj. do ustanawiania przepisów z własnej inicjatywy (prawo samorządowe) oraz do wydawania przepisów dotyczących wykonania poleceń organów centralnych, czyli monarchy, ministrów i Komisarza Królewskiego. Do zadań Egzekutywy należy wykonywanie ustanowionego prawa. Władza centralna (rząd) ma prawo zawiesić lub uchylić prawo prowincjonalne, jeżeli stwierdzona zostanie sprzeczność z prawem, w szczególności z konstytucją lub sprzeczność z interesem publicznym. Zmiany w niektórych sferach działań prowincjonalnych, jak np. zarządzanie gospodarką wodną lub podatki prowincjonalne, wymagają wcześniejszej aprobaty rządu.

Główne zadania władz prowincjonalnych to:

- planowanie przestrzenne, opracowywanie planów przestrzennych prowincji oraz regionów,
- transport, infrastruktura regionalna i transport publiczny,
- gospodarka i rolnictwo, popieranie i pomoc w organizowaniu przedsiębiorstw produkcyjnych oraz usługowych,
- ochrona środowiska i działania konserwatorskie,
- kontrola okregów wodnych; kontrola poziomu wód, a zwłaszcza budowa i utrzymanie kanałów, mostów, ulic itd.,
- opieka społeczna; kultura i rekreacja; pomoc w rozwoju i codziennej działalności różnych prywatnych organizacji o charakterze kulturalnym i socjalnym,
- kontrola finansów gmin.

1.3. Poziom lokalny

Samorząd terytorialny Holandii tworzy 430¹⁸² gmin (w tym polskich odpowiedników miast – stan na 13 marca 2010 r.). Politykę gmin realizują trzy główne organy: Burmistrz, Rada Gminy/Miasta i Zarząd Gminy/Miasta. Wspólnie posiadają one władzę ustawodawczą. Burmistrz jest przewodniczącym zarówno Rady Miejskiej, jak i Zarządu Gminy. W przypadku większych miast dodatkowo funkcjonuje Miejska Izba Kontroli, która nadzoruje finanse gminy.

Ustawowo najwyższym organem w gminie jest Rada. W jej skład wchodzi, zależnie od liczby mieszkańców od 7 do 45 osób. Radni wybierani są co cztery lata w wyborach bezpośrednich. Podobnie jak w przypadku władz prowincjonalnych, także w wyborach do Rady nie mogą startować Ministrowie, Sekretarzowie Stanu, burmistrzowie oraz pracownicy służby cywilnej w danej gminie. Rada może zajmować się wszystkimi sprawami, które nie leżą w gestii Burmistrza, Zarządu Gminy/Miasta lub innych państwowych organów. Do jej szczególnych kompetencji należy: stanowienie aktów prawnych, mianowanie głównych urzędników, akceptacja rocznego budżetu gminy oraz kierowanie majątkiem i wszystkimi sprawami finansowymi gminy. Rada powołuje także komisje stałe: funkcyjne, powoływane do określonych spraw oraz terytorialne do spraw określonych części gminy i dzielnic. Posiedzeniom Rady przewodniczy Burmistrz, który ma jedynie głos doradczy (bez prawa głosu).

Burmistrz jest mianowany przez Koronę (którą tworzy król/wraz z rządem) na okres sześciu lat, na wniosek Komisarza Królewskiego prowincji, w której się znajduje dana gmina. Do zadań burmistrza należy reprezentowanie gminy podczas oficjalnych uroczysto-

¹⁸² http://almanak.overheid.nl/categorie/2/Gemeenten_A-Z/

ści oraz podczas rozstrzygania wszelkich sporów, w których gmina jest stroną. Jest także odpowiedzialny za publikowanie decyzji Rady i Zarządu. Burmistrz przewodniczy także posiedzeniom Zarządu, na którym spoczywa realizacja zadań gminy, ma prawo głosu rozstrzygającego podczas podejmowania decyzji. Ma także prawo weta zawieszającego wobec uchwał Rady i Zarządu, które w ciągu 30 dni może być zatwierdzone przez rząd. Zarząd jest organem posiadającym władzę wykonawczą. W jego skład wchodzi burmistrz i „starsi” (wethouders). „Starsi” wybierani są przez Radę Gminy/Miasta i nie mogą być jej członkami. Ich liczba waha się, w zależności od wielkości gminy, od dwóch do sześciu osób. Kadencja Zarządu trwa cztery lata. Zadania Zarządu obejmują: funkcje administracyjne gminy, w tym wykonywanie decyzji Rady, przygotowanie spraw do przedłożenia w Radzie, nadzór nad wszystkimi kwestiami dotyczącymi gminy, a także wykonywanie ustaw krajowych i dekreto-ów prowincjonalnych. Zadania Zarządu są z reguły podzielone pomiędzy jego członków, w efekcie czego każdy z nich zajmuje się określonym „portfelem spraw”. Zarząd odpowiedzialny jest przed Radą, która może go odwołać, w przypadku zgłoszenia votum nieufności. Zarząd jest ciałem kolegialnym, a jego decyzje podejmowane są na zasadzie konsensusu.

Holenderskie gminy nie mają ściśle wyznaczonego zakresu kompetencji. Zgodnie z prawem mogą one wykonywać dowolne zadania, o ile nie naruszają swym działaniem polityki krajowej lub praw konstytucyjnych. Kompetencje gmin obejmują:

- zarządzanie gruntami, w szczególności prawa zagospodarowania przestrzennego,
- rozwój miast i wsi,
- transport i lokalna infrastruktura,
- sprawy społeczne, zatrudnienia i opieki społecznej,
- gospodarka i środowisko,
- edukacja.

2. Uregulowania prawne gwarantujące udział partnerów społecznych w procesie konsultacji

Podstawowym aktem prawnym Holandii jest Konstytucja Królestwa Niderlandów¹⁸³ z 1815 r. z późniejszymi zmianami. Stanowi ona podstawowe i fundamentalne prawa dla europejskiej części Holandii (z pominięciem Antyli Holenderskich i Aruby). Początkowa wersja konstytucji ustanowiła monarchię konstytucyjną i dopiero jej zmiana z 1848 r. wprowadziła w Holandii system demokracji parlamentarnej, włączając do tekstu aktu podstawowego „kartę praw obywatelskich”, która była rozszerzana w kolejnych wprowadzanych zmianach. Pierwszy rozdział konstytucji opisuje podstawowe prawa obywateli holenderskich. Niektóre z nich są absolutne i niezbywalne, a część może zostać ograniczona przez prawo ustanowione przez Parlament lub organy samorządowe. Najważniejsze prawa gwarantujące udział obywateli i partnerów społecznych w procesie legislacji i konsultacji to:

- artykuł 4 – prawo do głosowania (może zostać ograniczone);
- artykuł 5 – prawo do pisemnej petycji do instytucji państwowych; artykuł wywodzi się ze starożytnego prawa, które w myśl konstytucji jest absolutne, wprawdzie nie gwarantuje ono obywatelom prawa do otrzymania odpowiedzi na złożoną petycję, lecz w praktyce przy instytucjach publicznych działają specjalnie powołane komisje, które udzielają odpowiedzi na pisemne zapytania i petycje;

¹⁸³ http://www.minbzk.nl/english/subjects/constitution-and/@4800/the_constitution_of

- artykuł 50 – podkreślający, że Stany Generalne (parlament) są reprezentantem wszystkich obywateli Holandii; w praktyce ten artykuł ten nakłada na rządzących obowiązek dbania o interes społeczny, a nie o określone interesy własne, co przekłada się na konieczność prowadzenia konsultacji ze społeczeństwem;
- artykuł 66 – gwarantujący publiczny dostęp do posiedzeń Stanów Generalnych; prawo to może zostać ograniczone na wniosek Izby;
- artykuł 110 – mówiący, że „wypełniając swoje obowiązki, organy rządowe powinny przestrzegać prawa społeczeństwa do informacji według zasad określonych przez Ustawę Parlamentarną”;¹⁸⁴
- artykuł 125 – gwarantujący publiczny dostęp do posiedzeń organów administracji rządowej i samorządowej na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Jak widać, konstytucja gwarantuje podstawowe prawa społeczeństwa do aktywnego uczestnictwa w procesie legislacyjnym. Formą wsparcia przejrzystości prawa jest także rozdział konstytucji określający powołanie i zasady działania Rady Stanu, będącej formalnym ciałem doradczym złożonym z wysokiej klasy specjalistów. Ponadto, w maju 1980 r. weszła w życie ustawa o jawności działań władz,¹⁸⁵ określająca ramy prawne aktywnego i biernego obowiązku udostępniania informacji przez organy publiczne. Zakłada ona, że w ramach aktywnego obowiązku, władze z własnej inicjatywy muszą podać do wiadomości publicznej informacje, które zostaną uznane za ważne dla sprawowania demokratycznych rządów. W ramach biernego obowiązku zobligowano władze do udzielenia informacji na wniosek zainteresowanej strony. W ustawie został także zapisany obowiązek podania do wiadomości publicznej zaleceń Rady Stanu do projektów ustaw oraz innych komisji doradczych. Kolejnym krokiem rządu holenderskiego było uchwalenie 31 maja 1991 r., odwołując się do przytoczonego powyżej artykułu 110 konstytucji, ustawy o publicznym dostępie do informacji rządowej, w której także zobowiązano władze do aktywnego rozpowszechniania informacji rządowej oraz dostarczania informacji na żądanie.

Warto zaznaczyć, że także ustawa o organizacjach przemysłowych¹⁸⁶ reguluje kwestie ustanawiania organizacji partnerskich oraz ich udziału w procesie konsultacji. Na mocy ustawy została w Holandii powołana Rada Społeczno-Ekonomiczna, pełniąca funkcję organu doradczego, a także zostały wskazane możliwości tworzenia innych organizacji przemysłowych oraz ich udziału na procesie legislacyjnym jako grup doradczo-ekspertkich (więcej na ten temat w rozdziale 5).

Także regulaminy Stanów Generalnych (Izby Reprezentantów i Senatu) określają jawność informacji na poszczególnych etapach procedury legislacyjnej oraz prezentują możliwe formy partycypacji społecznej tj. uczestnictwo w pracach organów parlamentu, powoływanie komitetów eksperckich czy możliwość uczestniczenia w debatach.

Duże znaczenie dla rozwoju nowego podejścia do konsultacji społecznych miała przeprowadzona w latach 2003-2007 refoma zmniejszająca obciążenia administracyjne¹⁸⁷. W wyniku szeregu działań zrealizowanych w ramach programu została utworzona Holenderska Rada Doradcza ds. Obciążeń Administracyjnych ACTAL¹⁸⁸, której zadaniem jest m.in.

¹⁸⁴ The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2002, art. 110.

¹⁸⁵ *Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce. Analiza i propozycje*, USAID/GEMINI – PEDS, 1996 r., str. 46.

¹⁸⁶ *The Industrial Organisation Act of the Netherlands*, 27 stycznia 1950 r.

¹⁸⁷ Simeon Djankov, Peter Ladegaard, *Review of the Dutch Administrative Simplification Programme*, The World Bank Group.

¹⁸⁸ <http://www.actal.nl>

wzmacnianie głosu przedsiębiorców i zwiększenie wpływu ich opinii na prawodawstwo (więcej o organizacji w punkcie 5). Wspomniana reforma wprowadziła także duże zmiany w zakresie uwzględniania opinii przedsiębiorców i opinii publicznej w procesie legislacyjnym. Podkreślono konieczność przeprowadzania badań i analiz opinii wśród przedsiębiorców oraz wzmocnienia promocji i upowszechniania planowanych przez władze działań.

3. Działania władz publicznych ukierunkowane na pozyskanie opinii partnerów społecznych

Jak podkreślają eksperci OECD¹⁸⁹, obecnie w Holandii widoczne są dwie ścieżki realizacji konsultacji społecznych i włączania partnerów w proces legislacyjny. Z jednej strony podejmowane są działania uwzględniające długą tradycję uregulowanych konsultacji, tj. poszukiwanie konsensusu społecznego, poprzez tworzenie doradczych komitetów i komisji eksperckich. Z drugiej strony, zauważalne jest coraz szerzej stosowane podejście włączania w proces legislacyjny jak najbardziej zróżnicowanych grup interesariuszy oraz wykorzystania sieci Internet. Korzystając z tych dwóch ścieżek, władze Holandii stosują różnorodne formy i metody pozyskiwania opinii partnerów społecznych:

- a. Formalne grupy doradcze – grupy te są tworzone ad hoc na potrzeby konkretnej legislacji. Współpracują one ściśle z ministerstwami, a ich zadaniem jest analiza i rekomendacja zmian w planowanym prawie, tak by było ono zgodne nie tylko z obowiązującymi już regulacjami, ale by dbało o interes społeczny i grup interesariuszy, których dotyczy. Jednym z przykładów takiego ciała doradczego jest Rada Stanu, działająca jako stała grupa ekspertów przy wszystkich procesach legislacyjnych;
- b. Sieć organizacji pozarządowych pełniących rolę grup doradczych – to sieć organizacji powstałych w oparciu o ustawę o organizacjach przemysłowych. Główną organizacją jest tu Rada Ekonomiczno-Społeczna złożona z 15 przedstawicieli przedsiębiorców, 15 przedstawicieli pracowników oraz 15 niezależnych ekspertów zaproszonych przez rząd. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż od 1990 r. rząd holenderski prowadził długotrwały proces ograniczania liczby grup doradczych (również na wyraźne zalecenie OECD), gdyż liczba grup eksperckich była tak duża, że czas prowadzenia konsultacji znacząco wydłużał proces legislacyjny. W efekcie zmniejszono liczbę grup doradczych z 491 (w 1976 r.) do 108 (w 1993 r.).
- c. Organizacja regularnych spotkań z przedsiębiorcami i społeczeństwem – w wyniku przeprowadzenia reformy zmniejszającej obciążenia administracyjne, wprowadzono możliwość resortowych spotkań z przedsiębiorcami w celu lepszego zrozumienia ich potrzeb, a także możliwość organizacji seminariów, szkoleń i paneli społecznych, w trakcie których obywatele mogą dowiedzieć się o planach legislacyjnych, a także wyrazić swoje zdanie na ten temat. Jednym z elementów realizacji tego zadania jest utworzenie Centrum na rzecz Demokracji i Państwa Prawa (więcej na ten temat w punkcie 3.1).
- d. Zastosowanie metod interaktywnych – omawiana wcześniej reforma polegająca na redukcji obciążeń administracyjnych zakładała także uruchomienie specjalnej strony internetowej poświęconej tematyce nowej regulacji. W reformie położono także szczególny nacisk na rozwój e-demokracji i promocji partycypacji społecznej poprzez narzędzia internetowe (więcej na ten temat w punkcie 3.2).

¹⁸⁹ *Belter Regulation In Europe NETHERLANDS 2010*, OECD, 2010, str. 61-67.

3.1. Centrum na rzecz Demokracji i Państwa Prawa (Huis voor democratie en rechtsstaat)¹⁹⁰

Inicjatywa utworzenia Centrum jest wspólnym działaniem Senatu, Izby Reprezentantów, miasta Hagi oraz rządu. Z założenia Centrum ma być nowoczesnym, interaktywnym społecznym forum, które ma prowadzić do zwiększenia umiejętności obywatelskich oraz zwiększenia politycznego i społecznego udziału. Prace prowadzone w ramach Centrum mają także zwiększyć wiedzę społeczeństwa na temat podstawowych wartości i podstaw państwa prawa, w szczególności w zakresie konstytucji, historii Holandii, Monarchii, Europy, zasad prawnych, praw człowieka, informacji o specyfice funkcjonowania poszczególnych organów publicznych itp. Grupy docelowe działań Centrum są bardzo zróżnicowane, gdyż zakłada się organizację programów i działań skierowanych do profesjonalistów, członków organizacji politycznych, społeczeństwa, turystów, studentów, uczniów i wielu innych. W ramach działań Centrum przewiduje się m.in. organizację spotkań, wystaw, szkoleń, debat z uczestnictwem polityków, parlamentarzystów, naukowców i innych. Takie wielopłaszczyznowe debaty mają z założenia usprawnić komunikację pomiędzy różnymi grupami społecznymi i wspomóc rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Centrum jest otwarte na współpracę z wieloma różnymi partnerami politycznymi, prawnymi, historycznymi, kulturowymi itp. Wiele inicjatyw Centrum będzie dostępnych dla szerokiej grupy odbiorców za pośrednictwem Internetu. Centrum będzie prowadzone przez niezależną organizację pozarządową i będzie dotowane z budżetu państwa. Docelowo Centrum ma zastąpić dwa dotychczas działające centra: Binnenhof Visitors' Centre (SBB) i Dutch Centre for Political Participation (IPP)¹⁹¹, których celem jest promocja idei społeczeństwa obywatelskiego i prowadzenie konsultacji społecznych w zakresie działań podejmowanych przez instytucje publiczne.

3.2. Rozwój e-demokracji

Jednym z działań zaplanowanych w ramach reformy administracyjnej (opisanej w punkcie 2) oraz rządowego planu działań było wdrożenie nowego sposobu prowadzenia konsultacji społecznych z wykorzystaniem Internetu. W 1998 r. opublikowano „Przewodnik po Elektronicznych Konsultacjach Społecznych”¹⁹² dla instytucji państwowych. W Przewodniku opisano różnorodne zasady i wskazówki, w jaki sposób instytucje mogą prowadzić efektywne konsultacje z wykorzystaniem narzędzi internetowych oraz jakie są dobre praktyki w tym zakresie. Wsparciem dla działań instytucji publicznych jest powołane w 2001 r. Biuro ds. Innowacyjnej Polityki, którego zadaniem jest zbieranie dobrych przykładów wdrożeń e-konsultacji oraz pomoc rządowym i samorządowym organom w organizacji i przeprowadzeniu takich konsultacji. Zgodnie z zasadami wdrożonymi podczas reformy administracyjnej, ministrowie powinni zamieszczać na platformie konsultacyjnej propozycje nowego prawa wraz z opisem jego podstaw społeczno-gospodarczych oraz spodziewanym efektem. Projekt powinien być dostępny przez co najmniej 4 tygodnie, a maksymalnie 12 tygodni. W tym czasie wszyscy zainteresowani mogą zadawać ministrowi pytania lub proponować zmiany. Po zakończonych konsultacjach powinien zostać opublikowany raport z konsultacji, uwzględniający wszystkie uwagi wraz z uzasadnieniem ich przyjęcia i wprowadzenia do projektu ustawy lub też odrzucenia tych uwag.

¹⁹⁰ <http://www.minbzk.nl/english/subjects/constitution-and/house-of-democracy>

¹⁹¹ <http://www.publiek-politiek.nl/English/>

¹⁹² Pauline Poland, *ONLINE CONSULTATION IN GOL COUNTRIES Initiatives to foster e-democracy*, Ministry of the Interior and Kingdom Relations the Netherlands, str. 40.

4. Dostęp do informacji dla partnerów społecznych

W Holandii dostęp do informacji publicznych wynika bezpośrednio z konstytucji (artykuł 110) oraz innych przepisów prawa.

Informacja na życzenie

Konstytucja daje obywatelom Holandii możliwość składania pisemnych petycji do wszystkich organów publicznych. Podobnie, omawiana w punkcie 2 ustawa o jawności działań władz przewiduje możliwość uzyskania informacji z instytucji rządowych lub samorządowych na życzenie obywateli. Pomimo tego, że akty te nie obligują władz do udzielania informacji zwrotnej, w praktyce jest ona prawie zawsze udzielana, bez względu na to, czy nadawca kieruje wniosek do samorządu, rządu, parlamentu czy królowej. Przepisy o jawności informacji publicznej są jednak także regulowane w ustawie o dostępie do informacji rządowej. W ustawie zastrzega się, że dokumenty udostępnia się tylko wtedy, kiedy korzyść związana z faktem ich udostępnienia jest nie większa niż korzyść wynikająca z odmowy dostępu ze względu na interes podlegający ochronie. Jednocześnie ustawa mówi, że nie udostępnia się danych o firmach lub procesach wytwórczych, złożonych jako poufne oraz dokumentów, których udostępnienie może wyrządzić szkodę konkretnym interesom m.in. zagrożenie jedności Korony lub bezpieczeństwu państwa. Po konsultacjach przeprowadzonych przez rząd wprowadzono postulat bezpłatnego dostępu do podstawowych informacji prawnych oraz stwierdzenie, że prawo dostępu do dokumentów zakłada, że obywatele rozumieją i potrafią korzystać z informacji pochodzącej od administracji.¹⁹³

Uczestnictwo w posiedzeniach Stanów Generalnych, władz prowincjonalnych i gminnych

Zarówno konstytucja Holandii, jak i przepisy regulujące pracę parlamentu, władz prowincjonalnych i gminnych, gwarantują otwartość posiedzeń wszystkich tych ciał. Oczywiście instytucje te mają możliwość utajnienia posiedzenia w sytuacji, gdy omawiane są kwestie ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa lub na wniosek większości głosów ich członków. Sytuacje te są jednak niezwykle rzadkie. W praktyce większość posiedzeń jest otwarta dla obserwatorów i zaproszonych gości. Obie Izby Stanów posiadają specjalnie wydzielone miejsca dla obserwatorów, Izba Reprezentantów – 230, Senat – 50. Ponadto posiedzenia tych organów są rejestrowane przez krajowe lub regionalne telewizje, a także w niektórych przypadkach udostępniane w Internecie. Co więcej, państwowa telewizja jest ustawowo zobowiązana do przedstawienia skróconej, codziennej relacji z toczących się obrad Izb Stanów.

Uczestnictwo w pracach komisji

Podobnie jak posiedzenia izb, tak posiedzenia komisji parlamentarnych są z reguły otwarte dla obserwatorów. Co więcej, zgodnie z regulaminem Izby Reprezentantów, grupy i osoby szczególnie zainteresowane danym obszarem regulacji prawnych są przez komisje zapraszane do „debat przy okrągłym stole”, w trakcie których mogą przedstawić swoją opinię i uwagi co do planowanych działań. W ramach komisji prowadzone są też regularne „wy-

¹⁹³ Laura Carrasco Marcia, *Ustawy o informacji, polityka dostępu do informacji rządowej oraz projekty rozwiązań w tej dziedzinie w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Maastricht, maj 2000.

słuchania”. Komisja może obradować przy zamkniętych drzwiach, kiedy omawiana sprawa dotyczy konkretnych osób, zagadnień proceduralnych lub w innych wyjątkowych okolicznościach, mających wpływ na bezpieczeństwo publiczne. Takie sytuacje zdarzają się jednak rzadko.

Bezpośredni kontakt z deputowanymi

Członkowie holenderskiego parlamentu starają się pozostawać w stałym kontakcie ze swoimi wyborcami. Wielu z nich posiada własne organizacje pozarządowe, w ramach których organizowane są publiczne debaty ze studentami, uczniami, naukowcami i ekspertami. Część parlamentarzystów prowadzi także własne strony internetowe, poprzez które wyborcy mogą zadawać im bezpośrednie pytania. Parlamentarzyści utrzymują także bieżący kontakt z grupami interesu, do których zwracają się z prośbą o konsultacje planowanych zmian legislacyjnych.

Służby informacyjne

Holenderska Rządowa Służba Informacyjna to agencja rządowa, która odpowiedzialna jest za udzielanie bieżących informacji związanych z pracami rządu, ministrów oraz królowej. Ponadto jest ona odpowiedzialna za dostarczanie społeczeństwu informacji o kierunkach bieżącej i przyszłej polityki. Dodatkowo Służba udziela wskazówek dla kilku królewskich agencji informacyjnych oraz koordynuje pracę ministerialnych agencji informacyjnych. Jej departament komunikacji jest ponadto odpowiedzialny za właściwą komunikację pomiędzy rządem a społeczeństwem. Także Izba Reprezentantów posiada własne Biuro Informacyjne, które jest odpowiedzialne za publikację codziennych biuletynów i sprawozdań prasowych oraz informacji na temat prac izby.

Publikacja dokumentów parlamentarnych i projektów ustaw

Zarówno rząd, jak i parlament oraz władze samorządowe starają się w jak najszerszym zakresie informować opinię publiczną o podejmowanych działaniach i planach legislacyjnych. Powszechną praktyką jest publikowanie tzw. not do parlamentu, w których rząd przedstawia propozycje zmian prawnych. Upowszechnienie tego typu dokumentów pozwala opinii publicznej na wczesne zapoznanie się z koncepcjami i na wypracowanie opinii, która może, w znaczący sposób, wpłynąć na dalszy kształt prac nad ustawami. Większość dokumentów wypracowanych w trakcie posiedzeń izb parlamentu jest w krótkim czasie udostępniana mediom i społeczeństwu. Informacje o posiedzeniach są drukowane w urzędowym dzienniku *Bekendmakingswet*, podobnie jak uchwalone akty prawne. Zgodnie z Konstytucją, także projekty ustaw są upowszechniane po uzyskaniu opinii Rady Stanu, w momencie przekazania ich pod obrady parlamentu. Wszystkie wymienione powyżej dokumenty są także publikowane w wersji elektronicznej na stronie www.overheid.nl. Strona ta poświęcona jest w całości zagadnieniom legislacyjnym i na niej są zamieszczane wszystkie planowane zmiany polityki, przebieg i wyniki konsultacji oraz uchwalone akty prawne zarówno rządowe, jak i na szczeblu prowincjonalnym oraz gminnym. Zamieszczane są tam także różnorodne informacje sektorowe. Z kolei strona <http://www.answersforbusiness.nl/> poświęcona jest w całości funkcjonowaniu biznesu w kontekście uchwalanego prawa. Poprzez tę stronę przedsiębiorcy mogą zapoznać się z planami legislacyjnymi, a także zasięgnąć opinii co do interpretacji obowiązującego prawa.

5. Partnerzy dialogu. Dobre praktyki partnerów społecznych

Partnerzy społeczni odgrywają ogromną rolę w procesie legislacyjnym w Holandii. W ramach holenderskiej tradycji podejmowania decyzji na zasadzie konsensusu, rząd często korzysta z możliwości konsultacji działań z radami doradczymi. Zarówno strona pracodawców, jak i strona związkowa zatrudniają własne sztaby ekspertów, którzy przygotowują stanowiska negocjowane później z rządem. Największa konfederacja pracodawców VNO-NCW zatrudnia ok. 50 pracowników z tytułami naukowymi, podobnie jak w przypadku konfederacji związków zawodowych FNV. Równie rozbudowane zaplecze eksperckie posiadają branżowe organizacje pracodawców, których głównym zadaniem jest negocjowanie układów zbiorowych pracy. Jednocześnie partnerzy społeczni dbają o własną niezależność. Warto zauważyć, że konsultacje trójstronne prowadzone są przez długi czas (maksymalnie 3 miesiące) i dają partnerom możliwość dokładnego zapoznania się z planowanymi politykami, gdyż rząd najpierw przedstawia planowane i proponowane zmiany opinii publicznej, a następnie w pewnym odstępie czasu, wnioskując o ekspertyzy zainteresowanych organizacji. Co istotne, organizacje zaangażowane w proces na bieżąco konsultują problemy z własnymi członkami oraz podejmują rozmowy między sobą, często podpisując także tzw. układy zbiorowe – wspólne wystąpienia do rządu (obok ekspertyz indywidualnych).

Model polityczny kraju zakłada trójstronną ścisłą współpracę pomiędzy organizacjami pracodawców (np. VNO-NCW), związkami pracowników (np. Holenderska Federacja Ruchu Pracy) oraz rządem. Dwoma najważniejszymi dla dialogu społecznego instytucjami są: **Rada Społeczno-Ekonomiczna (SER)** powstała w 1950 r. oraz **Fundacja Pracy (Stichting van de Arbeid, STAR)** założona w 1945 r.

5.1. Partnerzy dialogu społecznego

Holenderska Rada Społeczno-Ekonomiczna¹⁹⁴ (*Sociaal-Economische Raad*, SER) została powołana w oparciu o ustawę o organizacji przemysłu w 1950 r. Jej powołanie było wynikiem debaty publicznej nad rolą rządu i organizacji społecznych w procesie rozwoju gospodarczego kraju. Uznano, że rząd powinien w większym stopniu angażować się w stymulowanie wzrostu gospodarczego i zapewnienie zatrudnienia, przy czym wsparciem w tych działaniach miał być objęty sektor przemysłowy. Założono, że poprzez umożliwienie przedstawicielom pracodawców i pracowników wyrażenia opinii czy proponowania nowych rozwiązań uda się uniknąć kolejnych kryzysów gospodarczych. Zatem powołanie Rady Społeczno-Ekonomicznej miało być sposobem na umożliwienie partnerom społecznym pełnienia roli doradczej. Zgodnie z ustawą, Rada jest finansowana przez organizacje pracodawców. Jest to ciało trójstronne, w skład którego wchodzi związkowe, pracodawcy oraz niezależni eksperci, mianowani przez królową (każda grupa ma 11 członków). Wszystkie decyzje w Radzie są podejmowane w oparciu o liczne konsultacje na różnych poziomach m.in. z przedsiębiorcami, z organizacjami pracowników oraz z Fundacją Pracy (nid. *Stichting van de Arbeid*). Konsultacje często odbywają się także pomiędzy pracodawcami, pracownikami i rządem. Warto jednak pamiętać, że SER nie posiada autoryzacji rządu i nie zasiadają w niej też jego członkowie. Przedstawiciele rządu mogą jednak uczestniczyć w obradach Rady jako obserwatorzy, gdyż obrady są otwarte dla publiczności.

¹⁹⁴ <http://www.ser.nl>

SER posiada 5 głównych kompetencji:

Doradztwo dla rządu i parlamentu

Podstawową funkcją Rady jest doradztwo w kwestiach socjalno-ekonomicznych. W tym zakresie Rada sama inicjuje działania opiniujące polityki i projekty ustaw, lecz często jest także proszona przez rząd lub parlament o ekspertyzy i doradztwo w kwestiach związanych z szeroko rozumianym rynkiem pracy i rozwojem gospodarczym. Wyniki prac Rady wraz z ekspertyzami są publikowane w formie książki i udostępniane opinii publicznej. Rząd nie ma obowiązku zastosować się do wskazań SER, jednak jest zobligowany do udzielenia odpowiedzi na opracowany raport oraz przekazanie uzasadnienia, dlatego przyjmuje dany sposób działania zgodny z rekomendacjami SER lub dlatego go odrzuca. SER jest ciałem, która na podstawie wypracowanych opinii, pozwala określić rządowi, czy ma wystarczające poparcie wśród różnych grup społecznych – członków Rady.

Nadzór nad radami przemysłowymi

Rady przemysłowe reprezentują interes branż i sektorów gospodarki. SER jest najwyższą władzą organizacji handlowych. Jest zatem odpowiedzialna za tworzenie i zmianę rad, a także podejmowanie decyzji w sprawie składu ich komitetów wykonawczych. Rady przemysłowe mogą być zaangażowane we wdrażanie zaleceń rządu i realizację wytycznych określonych przez Unię Europejską.

Wykonywanie i egzekwowanie prawa

Chociaż rząd jest odpowiedzialny za wprowadzenie i egzekwowanie prawa, SER jest czasami proszona o wykonanie niektórych aktów prawnych, które są ważne dla handlu i przemysłu. SER jest m.in. odpowiedzialna za egzekwowanie ustawy o radach zakładowych (nid. Wet op de ondernemingsraden), która zakłada, że każda firma w Holandii zatrudniająca 50 pracowników lub więcej, jest prawnie zobowiązana do utworzenia rady zakładowej. Niektóre przedsiębiorstwa mogą zostać zwolnione z tego obowiązku. SER jest odpowiedzialny za podjęcie decyzji o zwolnieniu. SER nakłada również opłaty za szkolenie i kształcenie członków rady zakładowej.

Nadzorowanie fuzji

SER działa w oparciu o własny kodeks fuzji (pierwsza wersja z 1971 r.), którego celem jest ochrona interesów akcjonariuszy i pracowników w przypadku publicznej oferty przejęcia lub fuzji. Kodeks nie ma podstaw prawnych i jego przyjęcie zależy wyłącznie od woli przedsiębiorstwa.

Promowanie biznesowych i konsumenckich samoregulacji

Jednym z zadań statutowych SER jest wspieranie rozwoju pożądaných trendów w biznesie i przemyśle. Aby to osiągnąć, SER zachęca przedsiębiorstwa i organizacje konsumenckie do konsultowania zadowalających warunków umów. Tego typu samoregulacja prowadzi do ustanawiania Rad Skarg Konsumenckich, które składają się z reprezentantów przedsiębiorców i konsumentów. SER jest inicjodawcą powstania wielu takich rad.

Fundacja Pracy¹⁹⁵ jest instytucją dwustronną, utworzoną w 1945 r. W jej skład wchodzi wyłącznie przedstawiciele pracodawców i związków zawodowych. Początkowo najważniejszym zadaniem Fundacji było prowadzenie konsultacji na temat poziomu cen i płac oraz zachęcanie i inicjowanie dialogu między pracodawcami i pracownikami. Obecnie działania Rady skupiają się na obszarze doradztwa. Fundacja stanowi platformę dla negocjowania porozumień społecznych oraz sektorowych układów zbiorowych. Odgrywa także rolę

¹⁹⁵ www.stvda.nl

głównego ciała doradczego rządu w sprawach społecznych i ekonomicznych. Wiosną (maj) i jesienią (listopad) przeprowadzane są konsultacje pomiędzy członkami fundacji i rządem, w trakcie których wypracowywane są narzędzia i mechanizmy zmian rynkowych. Oprócz spraw generalnych, na spotkaniach tych omawiane są także sprawy bieżące oraz zawierane są umowy dotyczące polityki (np. w dziedzinie szkoleń czy warunków zatrudnienia), mające wpływ na lokalne procesy negocjacyjne. Przed spotkaniem konsultacyjnym członkowie fundacji otrzymują bieżące dokumenty rządowe związane z wprowadzeniem zmian lub usprawnień rynkowych (w tym dokumenty wypracowane przez poszczególne komisje), które są następnie omawiane w trakcie spotkań konsultacyjnych. Po skończonych obradach Fundacja opracowuje jednolity dokument prezentujący stanowisko jej członków na temat przedstawionych zagadnień oraz wskazujące elementy, z którymi jest zgodna, a także te, które jej zdaniem nie powinny zostać wprowadzone. W trakcie procesu konsultacji bardzo często dochodzi do negocjacji przedstawicieli rządowych z partnerami społecznymi, w trakcie których wypracowywane jest wspólne stanowisko i nowe trendy zmian gospodarczych. Wyniki prowadzonych rozmów i rekomendacje Fundacji Pracy są na bieżąco podawane do opinii publicznej poprzez publikacje na stronie internetowej.

Konfederacja Holenderskiego Przemysłu i Pracodawców¹⁹⁶ jest największą organizacją skupiającą pracodawców. Działająca obecnie konfederacja powstała z połączenia Federacji Holenderskich Przedsiębiorstw i Federacji Chrześcijańskich Pracodawców (VNO-NCW). VNO-NCW skupia ponad 80% średnich holenderskich firm i prawie wszystkie firmy zatrudniające ponad 500 osób. Łącznie przynależy do niej ponad 115 tysięcy przedsiębiorstw reprezentujących wszystkie sektory gospodarki. Zarówno organizacje reprezentujące interesy małych i średnich przedsiębiorstw, jak i organizacje zrzeszające firmy z sektora rolno-spożywczego, razem z VNO-NCW współpracują w ramach Holenderskiej Rady Federacji Pracodawców. VNO-NCW reprezentuje swoich członków na zewnątrz poprzez bieżącą współpracę z rządem, władzami publicznymi, związkami zawodowymi i organizacjami pozarządowymi w sprawach dotyczących m.in. edukacji, infrastruktury, finansów publicznych, podatków, ochrony środowiska i zabezpieczenia społecznego. Jednym z celów działalności organizacji jest także wsparcie dla regionów. Jako przedstawiciel holenderskiego biznesu, VNO-NCW zasiada w wielu rządowych komitetach doradczych i konsultacyjnych oraz prowadzi regularne konsultacje z rządem, przyczyniając się do analizy klimatu społeczno-gospodarczego Holandii oraz opracowania nowych ustaw gospodarczych. Ważnym elementem działalności VNO-NCW jest dostarczenie aktualnych informacji swoim członkom, także w zakresie prowadzonych działań legislacyjnych i konsultacyjnych, co umożliwia jej członkom reagowanie na bardzo wczesnym etapie. Członkowie VNO-NCW odgrywają kluczową rolę w pracach organizacji jako członkowie komisji, platform dyskusyjnych i grup monitorujących. Organizacja posiada także biuro w Brukseli, co sprzyja reprezentacji interesu firm holenderskich w Unii Europejskiej.

Holenderska Konfederacja Związków Zawodowych (FNV)¹⁹⁷ została utworzona w 1976 r. jako federacja 2 związków. Jest to obecnie największa federacja związkowa, skupiająca ok. 60% wszystkich członków związków zawodowych i 14 niezależnych central związkowych. Z całkowitym członkowstwem 1,4 mln osób obejmuje 60% zrzeszonych pracowników. Konfederacja odegrała kluczową rolę w pokonaniu kryzysu gospodarczego w 1980 r., kiedy pracownicy zaakceptowali niższe wynagrodzenia przy zwiększonym czasie pracy. FNV bierze udział w procesie konsultacji rządu z partnerami społecznymi w zakresie szeroko rozumianego rynku pracy i spraw pracowniczych. Pod koniec maja 2010 r. organi-

¹⁹⁶ <http://www.vno-ncw.nl>

¹⁹⁷ www.fnv.nl

zacja ogłosiła na swoich stronach internetowych zaproszenie do konsultacji w sprawie propozycji rządu dotyczącej zmian w systemie emerytalnym. Członkowie FNV mogli w okresie od 18 do 30 czerwca wyrazić swoją opinię i oddać głos w sprawie. Co ciekawe, głosowanie było także możliwe poprzez witrynę on-line. Członkowie, aby uzyskać dostęp do panelu konsultacyjnego, musieli podać wcześniej otrzymane hasło oraz miejsce zamieszkania. Jak podkreśliła przewodnicząca organizacji, wynik konsultacji będzie podstawą do sformułowania rekomendacji dla rządu w tym zakresie.

Wszystkie powyższe instytucje oraz inni partnerzy niewymienieni w niniejszym opracowaniu, zapewniając wsparcie merytoryczne, tworzą system wspierania dialogu społecznego w Holandii oraz prowadzenia negocjacji w ważnych obszarach spraw publicznych. Warto również wspomnieć, że oprócz wymienionych najważniejszych organizacji, funkcjonuje wiele mniejszych rad, fundacji i zrzeszeń, działających lokalnie lub prowincjonalnie (regionalnie), które na co dzień współpracują z lokalnymi władzami. Przykładem takiej organizacji jest Rada Pracy i Wynagrodzeń¹⁹⁸, której członkami są pracodawcy, pracownicy i przedstawiciele gmin.

5.2. Dobre praktyki konsultacji społecznych

Contract with the Future (2000)¹⁹⁹

W maju 2000 r. rząd holenderski opublikował dokument „Contract with the future”, który był kontynuacją rozpoczętej w 1994 r. polityki zbliżania społeczeństwa do organów publicznych poprzez wykorzystanie narzędzi internetowych. Dokument podzielony był na trzy części. W części pierwszej zdefiniowano rolę rządu w społeczeństwie informacyjnym oraz określono wizję na przyszłość pt. „Wolność przez połączenie”. Przewidywała ona szybkie tempo zmian społecznych i technologicznych wraz ze wskazaniem efektów, jakie przyniosą one państwu. Wyrażenie „wolność przez połączenie” symbolizowało nowy rodzaj relacji pomiędzy rządem a społeczeństwem. Wizja zakładała, że polityka państwa będzie bardziej otwarta na społeczeństwo, że poprawiona zostanie dostępność do władz, w tym uczestnictwo obywateli w procesach państwowych oraz poprawienie wiarygodności władzy poprzez rozwój e-rządu. Podkreślono, że wizja ta poddana została jednocześnie publicznej debacie. W części drugiej rząd przedstawił metody i narzędzia wdrożeniowe nowej wizji zaproponowanej w pierwszej części. Podkreślono wpływ nowego podejścia do wielu aspektów życia publicznego oraz przedstawiono propozycję realizacji badań, które miały pomóc w jak najlepszym dostosowaniu nowej polityki rządu do potrzeb i oczekiwań społeczeństwa. Były to:

- badanie makro mające na celu ustalenie szacunkowych kosztów i korzyści, jakie przyniesie wdrożenie planu e-rządu oraz ustalenie ich podziału;
- stworzenie panelu użytkownika, w celu zbadania, jak użytkownicy oceniają jego funkcjonalność oraz zbadania, jakie są ich oczekiwania w tym zakresie; wyniki zostały wykorzystane do ustalenia zawartości portalu rządowego;
- zaproszenie przedstawicieli różnych sektorów, aby określili własne preferencje w zakresie rozwoju informatycznego kraju i wykorzystania nowych technologii do kolejnych zmian prawnych;
- określenie, na podstawie badań pilotażowych, jakich usług rządowych oczekują obywatele w ramach programu i jakie powinny być warunki dostarczania takich usług w ramach elektronicznego dostępu;

¹⁹⁸ www.rwi.nl

¹⁹⁹ *E-government in the Netherlands: a brief history Kenniscentrum ELO, 2005.*

- określenie, jakie jest wykorzystanie przez partnerów społecznych narzędzi elektronicznych i określenie sposobów, w jakie organizacje te mogą przyczynić się do utrzymania dynamicznej równowagi pomiędzy rządem, rynkiem i społeczeństwem w wirtualnym świecie;
- określenie sposobów zabezpieczenia danych personalnych w sieci oraz ustalenie udziału rządu w tym zakresie, uwzględniając wykorzystanie metodologii PET;
- określenie, jakie parametry powinny zostać spełnione dla wykorzystania narzędzi do organizacji rządowych debat cyfrowych, szczególnie w kontekście niderlandzkiego systemu politycznego opartego na konsensusie, tak by był on obowiązujący dla debat organizowanych przez rząd oraz przez partnerów społecznych i inne instytucje publiczne.

Wstępne badania dotyczyły różnych aspektów rozwoju e-rządu i były prowadzone na szeroką skalę. Ze względu na to, że były to badania ankietowe, zdecydowano, że najlepiej będzie pytać o jak najszersze zakresy, tak aby dowiedzieć się, na których obszarach rząd powinien skoncentrować się w przyszłości. Jednocześnie jednak dokument wskazywał na konkretne działania (zawartość rozdziału 3), które powinny być zrealizowane dla osiągnięcia celu.

Pewnego rodzaju innowacyjnością w prowadzonych konsultacjach dokumentu było zorganizowanie przez ówczesnego ministra odpowiedzialnego za politykę informacyjną sektora publicznego cyfrowej debaty, w której mogli uczestniczyć wszyscy zainteresowani ze wszystkich grup społecznych. Aby zapewnić jak największą wiarygodność i rzetelność prowadzonej debaty, została ona przeprowadzona przez zewnętrznych i niezależnych ekspertów, a wzięli w niej udział: minister, urzędnicy służby cywilnej, przedstawiciele organizacji i partnerów społecznych oraz indywidualni obywatele. Debata była prowadzona w formie spotkania z ministrem, któremu każdy z uczestników mógł zadawać pytania. Spotkanie było transmitowane w Internecie i każdy (w czasie rzeczywistym) mógł wypowiedzieć swoje zdanie poprzez czat on-line. Wyniki spotkania zostały przekazane do parlamentu.

Wprowadzenie programu było ogromnym sukcesem rządu Holandii. Była to wyjątkowa inicjatywa, w której rząd postawił się w roli dostarczyciela usług elektronicznych dla obywateli i przedsiębiorstw, a nie tylko zarządzającego procesem. Dzięki uczestnictwu społeczeństwa w formowaniu ostatecznej wizji i procesowi monitoringu udało się określić obszary, w których oczekiwano wzmocnionych działań państwa.

Onboard komputer taxi²⁰⁰

W związku z realizacją zadania „Taxi to the Future – 1996” gabinet holenderski starał się na przestrzeni lat ustanowić politykę dla usług taksówek za rozsądną cenę. W tym celu podejmowano szereg projektów, a jednym z nich był „Komputer pokładowy”, którego zadaniem miało być rejestrowanie danych dotyczących podróży, czasu jazdy i czasu odpoczynku kierowcy. Przez kilka miesięcy Inspektorat Transportu i Gospodarki Wodnej w ścisłej współpracy z przedstawicielami sektora i organizacji konsumentów pracowali nad określeniem tzw. wymagań funkcjonalnych dla urządzenia. Wyniki ich prac zostały opublikowane w dokumencie „Badanie Rynku – Konsultacje”. W celu zbadania możliwości realizacji wymagań oraz potencjału producentów i dostawców w tym zakresie, zorganizowano konsul-

²⁰⁰ *Market consultation report Onboard Computer Taxi*, Transport and Water Management Inspectorate Netherlands, 8 marca 2007.

tacje, które zostały przeprowadzone w okresie od 2 do 16 lutego 2007 r. Do uczestnictwa w konsultacjach rząd zaprosił producentów, którzy musieli wykazać odpowiedni poziom wiedzy dotyczący określenia funkcjonalności urządzenia. Ze względu na specyfikę grup docelowych konsultacji informację rozpowszechniono wśród organizacji współpracujących z Inspektorem Transportu i Gospodarki Wodnej, a także wśród partnerów społecznych z prośbą o poinformowanie o pracach ich członków. Do udziału w konsultacjach zgłosiło się 20 podmiotów, które otrzymały dokument „Badanie Rynku – Konsultacje”. Ostatecznie w konsultacjach wzięło udział 16 podmiotów, którym zadano sześć pytań związanych z funkcjonalnością systemu oraz możliwościami wprowadzenia go na rynek. Rekomendacje grupy konsultacyjnej posłużyły do opracowania ostatecznej wersji urządzenia. Prace prowadzone w ramach konsultacji (od pierwszej wersji dokumentu opisującego system do ostatecznej) są jawne i widoczne na drugiej stronie raportu z przeprowadzonych konsultacji, gdzie w tabeli podane są daty wprowadzenia zmian w dokumencie, ich autorzy oraz przyczyna.

Ze względu na to, że wykorzystanie elektronicznych narzędzi w konsultacjach społecznych jest obecnie najbardziej efektywnym kosztowo i czasowo mechanizmem, władze Holandii starają się wdrażać e-konsultacje jako te, które zapewniają największe spektrum dotarcia do grup społecznych. Poniżej przedstawiono przykłady udanych e-konsultacji.

Budowanie konsensusu w Almere²⁰¹

Ciekawym przykładem konsultacji z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych jest przypadek gminy Almere, której władze pod koniec 1999 r. przekazały inicjatywę zabudowy części miasta jej mieszkańcom. W ramach konsultacji zorganizowano serię tradycyjnych spotkań grupowych, a konsultacje elektroniczne prowadzone poprzez stronę internetową miasta stanowiły ich uzupełnienie. W ramach akcji, oprócz zamieszczenia szczegółowych informacji o projekcie, wykorzystano tzw. wskaźnik konsensusu, który umożliwił uczestnikom wybór pomiędzy różnymi układami. Uczestnicy musieli wypełnić kwestionariusz, w którym prezentowane były różne pary propozycji. Uczestnicy musieli je porównać i zdecydować, która z par jest ważniejsza dla przyszłości miasta. Średnio każdy uczestnik w ciągu 15 minut przejrzał 105 par i dokonał wyboru najważniejszej.

W rezultacie tego procesu powstała lista 20 możliwych projektów rewitalizacji miasta. Była ona następnie zestawiana z listą projektów innych uczestników w celu ustalenia jednej wspólnej listy projektów priorytetowych. Każdy z uczestników konsultacji musiał wypełnić dodatkowo kwestionariusz zawierający szczegółowe dane osobowe, dzięki czemu możliwe było wygenerowanie list priorytetowych dla określonych grup, np. względem miejsca zamieszkania. Dzięki wskaźnikowi konsensusu łatwe było także ustalenie kwestii, co do których nie ma społecznej zgody, dzięki czemu rada miasta mogła poświęcić im szczególną uwagę w trakcie rozmów bezpośrednich. W przypadku kwestii, w których został osiągnięty konsensus, wskaźnik mógł stanowić podstawę do dalszych decyzji rady.

Wskaźnik opinii w zakresie planowania przestrzennego²⁰²

Innym przykładem dobrych praktyk e-konsultacji są konsultacje w zakresie planowania przestrzennego w Holandii. Na potrzeby konsultacji uruchomiono dedykowaną stronę, poprzez którą każdy uczestnik mógł wypełnić specjalną ankietę poświęconą planowaniu przestrzennemu w kraju. Na stronie można było także zobaczyć kwestionariusze wypełnio-

²⁰¹ Pauline Poland, *ONLINE CONSULTATION...*, op. cit., str. 27.

²⁰² Tamże.

ne przez poszczególne organizacje pozarządowe. W ramach akcji konsultacyjnej kwestionariusz został także opublikowany w gazetach. Ponadto, istniała możliwość wzięcia udziału w konsultacjach drogą telefoniczną. Zebrano 4600 kwestionariuszy, których analiza posłużyła jako materiał do przyszłej dyskusji na temat planowania przestrzennego oraz w trakcie spotkań organizowanych w całym kraju.

6. Rekomendacje dla Polski

Przykład Holandii pokazuje, że angażowanie partnerów społecznych w proces legislacyjny zapewnia nie tylko harmonijną współpracę wewnątrz państwa i akceptację społeczeństwa dla decyzji władz, ale także wysokiej jakości przepisy prawne, których nie trzeba nieustannie nowelizować. Polityka konsensusu społecznego i dialogu jest z pewnością praktyką, która przyniosłaby w Polsce wiele korzyści. Pozostałe wnioski wypływające z praktyki Holandii są następujące:

- należy prowadzić jak najbardziej przejrzystą i jawną politykę legislacyjną, w której społeczeństwo i grupy zainteresowane będą na bieżąco informowane o planowanych działaniach władz, projektach aktów prawnych, planowanych zmian w prawie z wykorzystaniem nowoczesnych form elektronicznych poprzez Internet; ponadto należy zapewnić pełen dostęp obserwatorów do obrad organów państwowych na wszystkich szczeblach administracyjnych;
- należy angażować grupy eksperckie już na etapie procesu planowania legislacyjnego oraz przygotowania projektów ustawy, wykorzystując ich doświadczenie i wiedzę w danym zakresie; ponadto należy zapewnić jawność pracy grup ekspertów poprzez upowszechnianie raportów z działań oraz wpływu ich rekomendacji na zmiany w projektach;
- należy wprowadzić konieczność bezwzględnego udzielania pisemnej odpowiedzi przez właściwego ministra na pytania pojawiające się ze strony partnerów społecznych odnośnie planowanych zmian polityki i projektów aktów prawnych oraz ich upublicznianie;
- należy wprowadzić, jako załącznik do projektu ustawy, memorandum zawierające analizy, pytania i wątpliwości grup zainteresowanych oraz odpowiedzi przedstawicieli rządu;
- należy zapewnić możliwość prowadzenia konsultacji społecznych z wykorzystaniem możliwie wielu form – pocztą, przez Internet oraz w drodze rozmów bezpośrednich;
- należy opracować przewodnik po konsultacjach elektronicznych, pokazujący politykom dobre przykłady e-konsultacji, możliwości i formy ich zastosowania wraz z wytycznymi odnośnie digitalizacji prac organów publicznych oraz wdrożenia dedykowanej platformy internetowej poświęconej legislacji i konsultacjom społecznym;
- należy zapewnić partnerom społecznym odpowiedni czas na podjęcie rozmów i analizę problemu, a poprzez to umożliwić im wypracowanie najlepszego dla kraju rozwiązania;
- partnerzy społeczni powinni budować konsensus poprzez konsultacje wśród własnych członków, a także zawieranie umów bilateralnych pomiędzy uczestnikami konsultacji i wypracowywanie wspólnego stanowiska do negocjacji z rządem.



Dobre praktyki konsultacji legislacyjnych w ramach demokracji opartej na konsensusie Republika Federalna Niemiec

Przemysław Kulawczuk

Wprowadzenie

Republika Federalna Niemiec jest krajem federalnym, w skład którego wchodzi kraje związkowe (landy). Układ administracyjny kraju jest czterostopniowy: poziom federalny, poziom krajów związkowych, powiaty i gminy. Każdy z poziomów administracji charakteryzuje się innym zakresem kompetencji, co powoduje, że swoje obowiązki poszczególne szczeble władzy realizują bez konfliktów. W Niemczech na szczeblu federalnym władza ustawodawcza podzielona jest pomiędzy Bundestag (izba poselska) i Bundesrat (izba krajów związkowych), który jest tworzony przez przedstawicieli krajów związkowych. Każda decyzja parlamentarna Bundestagu wymaga zatwierdzenia przez Bundesrat. Czasami, kiedy partie opozycyjne uzyskają przewagę w krajach związkowych, Bundesrat kontestuje ustawy zatwierdzone przez Bundestag i nie można uchwalić nowego lub zmienionego prawa. W historii Republiki Federalnej Niemiec tego typu blokady legislacyjne zdarzały się kilkakrotnie.

Dla zrozumienia specyfiki prowadzenia legislacji w Niemczech warto zwrócić uwagę na wysoce profesjonalny aparat administracyjny i prawniczy, który jest w stanie bardzo sprawnie przeprowadzić od strony technicznej procedurę legislacyjną, pod warunkiem, że przedmiot legislacji nie jest gorącym tematem z punktu widzenia polityki publicznej. Inną charakterystyczną cechą prawodawstwa Niemiec jest duża skłonność do poszukiwania konsensusu i wypracowywania kompromisów w trudnych tematach, o ile nie mają one charakteru bezpośrednio politycznego. Poza tym, niemiecka demokracja ma typowy charakter wyborczy, co w sposób bezpośredni odnosi się do systemu tworzenia prawa. W systemie tym preferowane są rozwiązania, które odpowiadają wynikom wyborczym i woli zwyciężskich ugrupowań politycznych.

1. Ścieżka legislacyjna

Każdy szczebel władzy publicznej posiada swoje specyficzne reguły tworzenia prawa i włączania partnerów społecznych do procesu konsultowania opracowywanych rozwiązań prawnych. Poniżej przedstawiono zasadnicze reguły stanowienia prawa na szczeblu federalnym. Projekty ustaw może przygotowywać rząd federalny, Bundestag lub Bundesrat. Typową ścieżką legislacyjną jest ścieżka poprzez rząd federalny. Zasady techniki legislacyjnej opisane są w dokumencie *Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries*, który reguluje technikę legislacyjną w Republice Federalnej Niemiec, zaczynającą się na szczeblu rządowym.

Typowa ustawa składa się z tekstu ustawy, uzasadnienia oraz streszczenia treści, które umieszcza się jako stronę czołową. Uzasadnienie musi między innymi zawierać ocenę

skutków regulacji. Za przygotowanie wstępnych propozycji ustaw odpowiedzialne są ministerstwa. Ocena skutków regulacji powinna być opracowana po konsultacji z innymi ministerstwami, które mogą zgłaszać swoje uwagi do oceny. Wszystkie implikacje finansowe ustawy powinny zawierać przedstawienie sposobów kalkulacji oraz ich założeń. Wytyczne w zakresie opracowywania OSR opracowuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Dane na temat finansowych skutków ustawy trzeba konsultować z Ministerstwem Finansów, które opracowuje wytyczne w zakresie zasad dokonywania tego typu kalkulacji. Może się zdarzyć, że Ministerstwo Finansów zakwestionuje wyniki kalkulacji i trzeba ją ponowić. Wszelkie skutki finansowe ustawy dotyczące władz lokalnych oraz krajów związkowych powinny być obliczone oddzielnie. Dla dokonania tego typu kalkulacji niezbędne jest uzyskanie danych od władz lokalnych oraz krajów związkowych. Warto podkreślić, że wszelkie skutki finansowe ustawy, które mogłyby spowodować koszty dla biznesu (a w szczególności dla MSP) oraz dla konsumentów muszą być skonsultowane (na wczesnym etapie) z Ministerstwem Gospodarki i Technologii. Ministerstwo opracowujące projekt ustawy powinno również zasięgnąć informacji szczegółowych dotyczących ustawy od ekspertów i stowarzyszeń oraz w szczególności od małych i średnich przedsiębiorstw, które mogłyby być dotknięte skutkami ustawy. W uzasadnieniu ustawy federalne ministerstwo powinno określić, kiedy i po jakim okresie będzie przeprowadzony przegląd ustawy. Przegląd jest przeprowadzany w celu sprawdzenia, w jakim zakresie zostały osiągnięte cele ustawy oraz jakie efekty uboczne wywołała ustawa.

Przed przedstawieniem ustawy na posiedzeniu rządu ustawa podlega konsultacjom międzyresortowym z innymi ministerstwami, zwłaszcza z tymi, których sfery odpowiedzialności mogą być objęte przez planowaną ustawę. Również Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Sprawiedliwości muszą być włączone w proces sprawdzania, na ile ustawa jest zgodna z Konstytucją. Wszystkie ministerstwa, które są włączone w proces sprawdzania ustawy powinny, zgodnie z przepisami federalnymi, mieć wystarczającą ilość czasu na konsultację projektu ustawy. Ministerstwo przygotowujące projekt ustawy jest zobowiązane do zorganizowania debaty, tak aby wszystkie ministerstwa mogły wypowiedzieć się na temat treści proponowanej ustawy.

Jeżeli w rozmowach (konsultacjach) międzyresortowych nie udaje się osiągnąć kompromisu, to przepisy federalne dają możliwość kontynuacji prac nad ustawą zwłaszcza, jeżeli są one kosztowne, dopiero po decyzji rady ministrów. W przeciwnej sytuacji, kiedy nie udaje się kompromisowo rozwiązać zasadniczej różnicy poglądów pomiędzy ministerstwami, a rada ministrów nie podejmie decyzji, czy kontynuować prace nad ustawą, proces legislacyjny ulega zamknięciu. Zdarza się to jednak bardzo rzadko.

Niemiecki system tworzenia prawa wymaga kompromisowego podejścia wszystkich i jeżeli ktoś obstaje przy swoim zdaniu, to z reguły proces legislacyjny ulega wstrzymaniu. Bardzo często dla pokonania oporu jednego z partnerów legislacyjnych stosowane są rozmowy i naciski na poziomie politycznym. Może to przynieść określone rezultaty pod warunkiem, że uczestnik procesu legislacyjnego posiada ważne materiały źródłowe udowadniające prawdziwość przedstawianych argumentów. Zanim projekt ustawy zostanie przekazany pod obrady rządu federalnego, musi przejść sprawdzenie zgodności językowej i systemowej, które jest dokonywane przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Projekt ustawy, kiedy zostanie przyjęty wstępnie przez rząd federalny, trafia do konsultacji do Krajów Związkowych oraz do krajowych stowarzyszeń władz lokalnych. Kancelaria Federalna, która koordynuje proces konsultacji, jest również zobowiązana do skierowania projektu ustawy do krajowych stowarzyszeń organizacji reprezentujących podmioty, które

będą objęte skutkami zastosowania przepisów ustawy. Czas, wybór organizacji do konsultacji jest uznaniową decyzją ministerstwa federalnego, które promuje (wnosi) nową ustawę. Konsultując projekt gotowej ustawy, załącza się zwyczajowo uzasadnienie ustawy i stronę tytułową. Przed przyjęciem ustawy przez rząd federalny jest ona publikowana i udostępniana publicznie, aby prasa i opinia publiczna mogły się dowiedzieć o kształcie projektu.

Podczas posiedzenia rządu federalnego ministrowie mogą przedstawić wnioski w sprawie poprawy ustawy, które mogą być przyjęte lub odrzucone przez rząd. Po przyjęciu projektu ustawy przez rząd federalny jest ona kierowana do Parlamentu, który składa się z dwóch wcześniej wspomnianych izb: Bundestagu (izby poselskiej) oraz Bundesratu (izby krajów związkowych). Dalsze procedowanie prowadzone jest przez Bundestag i Bundesrat. Ustawy uchwalane są przez Bundestag (w tym praca w komisjach), a następnie niezwłocznie przekazywane do Bundesratu. Bundesrat w terminie trzech tygodni może zażądać powołania specjalnej, mieszanej komisji składającej się z Bundestagu i Bundesratu, której zadaniem jest wniesienie poprawek do ustawy. Jeżeli takie poprawki zostaną wniesione, to Bundestag może je przyjąć lub odrzucić. Ustawę uważa się za przyjętą, jeżeli Bundesrat nie zgłosił sprzeciwu lub wniosków w zakresie poprawek ustawy albo kiedy Bundestag odrzuci wnioski Bundesratu. Formuła współpracy pomiędzy Bundestagiem i Bundesratem nosi nazwę Komisji Mediacyjnej. Działalność Komisji Mediacyjnej jest rozwiązaniem mającym na celu znalezienie kompromisu, gdy obie izby parlamentu nie mogą dojść do porozumienia. W takiej sytuacji na wniosek co najmniej 5% członków Bundestagu, można powołać Komisję Mediacyjną, która składa się w równej liczbie z członków obu izb parlamentu. Kiedy Komisja przyjmie kompromisową propozycję ustawy, wówczas ustawa ta musi być niezwłocznie przedstawiona pod obrady izby. Izba może w takim przypadku tylko przegłosować kompromisowy projekt ustawy lub go odrzucić. (Reguła 10 Komisji ds. mediacji). Jeżeli propozycja ustawy zgłoszona przez Komisję ds. mediacji dotyczy konstytucji RFN, to zmiana każdego przepisu powinna być głosowana oddzielnie.

Niemieckie podejście do pracy w komitetach Bundestagu²⁰³ różni się istotnie od podejścia amerykańskiego. Według Reguły 69 Procedury Niemieckiego Bundestagu, posiedzenia komitetów z zasady nie są otwarte dla publiczności, chyba że komitet zadecyduje inaczej. Jednakże według reguły 69A, wówczas gdy zbliża się okres końcowych przedstawień (final deliberations), komitety mogą, w konsultacji z Konwentem seniorów, przeprowadzać rozszerzone publiczne zebranie (debatę publiczną) na dany temat. Agenda tego typu debaty powinna być przedstawiona członkom parlamentu i rządowi federalnemu.

Rozszerzone publiczne zebrania komitetów wymagają specjalnych pomieszczeń, które posiadają galerie dla gości, galerię prasową i miejsce dla telewizji. Tego typu publiczne zebrania komitetów odbywają się z reguły podczas końcowej debaty. Dobre warunki do tego typu zebrań panują w nowej siedzibie niemieckiego Parlamentu w Berlinie. W efekcie, publiczny charakter zebrań komitetów pozwala na lepsze przedstawienie różnych opcji, ale nie służy ustalaniu faktów, niezbędnych do podejmowania decyzji. Te fakty powinny być już zebrane podczas wcześniejszych zebrań komitetów.

Jedną z metod uzyskiwania informacji na temat faktów niezbędnych do zbudowania stanowiska komitetu może być przesłuchanie publiczne. Według reguły 70, informacje mogą być uzyskiwane w ten sposób od ekspertów, przedstawicieli grup interesów i innych osób, które mogą dostarczyć niezbędnych informacji. Tego typu przesłuchanie publiczne powinno się odbywać, jeżeli zażąda tego co najmniej jedna czwarta członków

²⁰³ *Rules of Procedure of the German Bundestag, 2006.*

danego komitetu (w Polsce większość). Jeżeli przesłuchanie publiczne odbywa się na wniosek mniejszości komitetu, to komitet musi przesłuchać wskazane przez mniejszość osoby. Jeżeli komitet ograniczy liczbę osób, które będą podlegać przesłuchaniu, mniejszość może wskazać tylko taką liczbę przesłuchiwanym, jaka wynika z proporcji liczby członków mniejszości do ogółu członków komitetu. Zasadniczo w niemieckiej praktyce parlamentarnej wyszczególnia się dwa podstawowe cele przesłuchań publicznych: uzyskanie specjalistycznej informacji oraz zainteresowanie mediów i opinii publicznej sprawą podlegającą debacie.²⁰⁴ Można w ten sposób wywrzeć pewien wpływ na opinię publiczną, która za pomocą nacisków na parlamentarzystów może wymóc wprowadzenie określonych przepisów. Bardzo często w niemieckiej praktyce parlamentarnej wycofywano ustawy, ponieważ większość ekspertów i osób zaproszonych do przedstawienia swojego stanowiska wypowiadała się niekorzystnie o ustawach i ich szkodliwym wpływie na gospodarkę i społeczeństwo. Z tego też względu przesłuchania publiczne są ważnym narzędziem, za pomocą którego można ograniczyć uchwalenie społecznie niekorzystnej legislacji. Zwyczajowo liczba przesłuchań publicznych w komisjach Bundestagu rośnie w okresach przedwyborczych.

2. Demokracja oparta na konsensusie jako substytut uregulowań prawnych gwarantujących udział partnerów społecznych w procesie konsultacji

Jedynym na szczeblu federalnym dokumentem regulującym udział partnerów społecznych w procesie konsultacji są zasady rządu federalnego *Joint Rules of Procedure*, które mówią, że ministerstwa są zobowiązane do prowadzenia konsultacji z organizacjami reprezentującymi podmioty, które są wystawione na działanie określonego typu legislacji. W praktyce wszystkie istotne zagadnienia, dotyczące takich kwestii jak wybór partnerów do konsultacji, harmonogram, informacja zwrotna, publikacja stanowisk i inne ważne zagadnienia ustalane są uznaniowo przez ministerstwa. W praktyce w RFN **nie ma żadnych ustawowych gwarancji udziału partnerów społecznych w procesie legislacyjnym**. Sytuacja ta jest krytykowana przez organizacje międzynarodowe, takie jak OECD (*Better Regulation in Europe: Germany* s. 73-79), które zauważają, że na przestrzeni lat 2004-2010 Niemcy nie uczyniły nic, aby problematykę tę (procesu konsultacji legislacyjnych) w sposób transparentny uregulować prawnie. Sytuacja jest o tyle dziwna, że w Niemczech funkcjonuje dobrze rozwinięte społeczeństwo obywatelskie, działa bardzo silny sektor organizacji pozarządowych, funkcjonują silne fundacje związane z partiami politycznymi, które ostro by zaprotestowały, gdyby ich prawa miały być naruszane. Tymczasem nic takiego się nie dzieje, funkcjonuje system uznaniowy, który dobrze się sprawdza.

“Niemcy zwyczajowo są uważane za kraj demokracji opartej na konsensusie. Ich struktura federalna, dwuizbowość, korporacjonizm i potężny sąd konstytucyjny wymagają działania opartego na współdziałaniu wszystkich aktorów włączonych w proces podejmowania decyzji legislacyjnych. Wydaje się zatem mało zadziwiające, że badania obejmujące proces tworzenia prawa w Niemczech podkreśliły wpływ parlamentarnych i pozaparlamentarnych instytucji, które redukują konflikty i promują zachowania kooperatywne.” (Burkhart, Simone and Lehnert, Matthias (2008) *Between Consensus and Conflict: Law-Making Processes*

²⁰⁴ http://www.bundestag.de/hhtdocs_e?legislat/10hearings z 13 lipca 2006.

in Germany', German Politics, 17: 3, 223 – 231). Pomimo tego faktu, również w Niemczech obserwowane jest ostre współzawodnictwo pomiędzy partiami politycznymi. W 1984 roku Arend Lijphart sformułował dwie koncepcje demokracji parlamentarnej: większościową i opartą na konsensusie. Przeprowadzone badania w tym zakresie dotyczące niemieckich krajów związkowych wykazały, że w zachodnich landach dominuje model demokracji większościowej, natomiast w landach wschodnich i wielkich miastach (Hamburg, Brema, Berlin) dominuje model oparty na konsensusie. (*Patterns of Democracy in the German Länder. Measurement and Empirical Findings*, Markus Freitag, Adrian Vatter, 2008). Na szczeblu federalnym dominuje model demokracji opartej na konsensusie.

W takim przypadku demokracji ważną rolę odgrywają nieformalne przedkonsultacyjne rundy wymiany poglądów ministerstw z władzami regionalnymi, gminami i organizacjami pozarządowymi. Pozwalają one na zbliżenie stanowisk różnych partnerów już na wstępnym etapie procedury legislacyjnej, jeszcze przed pisaniem samej ustawy. Rezultaty tego typu nieformalnych uzgodnień są następnie uwzględniane w projekcie legislacji i te same strony są konsultowane po raz drugi. W przypadku braku porozumienia, konsultacje nabierają formy negocjacji z kluczowymi interesariuszami, a ich celem jest znalezienie konsensusu.

Konsultacje elektroniczne, według zasad typowych dla krajów anglosaskich, znajdują się na wstępnym etapie rozwoju i dopiero w 2008 roku odbyła się pierwsza runda konsultacji elektronicznych. Miała ona miejsce w przypadku konsultacji ustawy *Citizens Portal Act of 2008*. Po raz pierwszy obywatele mogli nanosić komentarze na projekcie ustawy. Uczestniczący w tym procesie mogli widzieć komentarze innych internautów.

Jak napisano we wspomnianym raporcie OECD z 2010 roku, „Kombinacja działań nieformalnych opartych na silnie zakotwiczonej tradycji wydaje się być lubiana przez tych uczestników (NGO), którzy są w systemie i posiadają pewne silne strony w kontekście Niemiec” (OECD 2010). Pomimo tego Niemcy stopniowo testują otwarte podejście do publicznych konsultacji, np. dotyczących zmniejszenia ciężarów administracyjnych dla małego biznesu. Raport OECD stwierdza, że generalnie uczestnicy systemu są zadowoleni z poziomu konsultacji, zwłaszcza jeżeli współpracują z władzami państwowymi od lat. Ponieważ niemiecki system polityczny i organizacyjny bardzo wspiera trwałość instytucji i struktur, to współpraca w procesie legislacyjnym pomiędzy głównymi aktorami z sektora rządowego i pozarządowego przebiega harmonijnie i oparta jest na wzajemnym zrozumieniu. Oczywiście zdarzają się ostre spięcia i zderzenia pomiędzy stronami, ale nie są one tak częste, jak w demokracjach większościowych. Jeżeli system jest nastawiony na poszukiwanie porozumienia na gruncie merytorycznym, a w mniejszym stopniu na gruncie politycznym, to proces legislacyjny przebiega bez większych zakłóceń. W ramach dobrej praktyki poszczególne ministerstwa opracowują sprawozdania z procesu legislacyjnego, w których omawiają prowadzone przez siebie działania konsultacyjne. Trudno jednak na ich podstawie określić liczbę przeprowadzonych konsultacji, ich jakość oraz stopień w jakim wpłynęły one na ostateczny kształt legislacji.

Pojawia się pytanie, jakie czynniki powodują tak duże nastawienie na współpracę w procesie legislacyjnym w Niemczech, a są w dużym stopniu nieobecne w innych krajach. Wydaje się, że na większą niż w innych krajach skłonność do współpracy partnerów w Niemczech wpływają szczególnie czynniki historyczne i psychologiczne. Niemcy przegrały dwie wojny, ich obszar został ograniczony do mniej niż 50% stanu z 1914 r. Na mniejszej powierzchni trzeba rozwiązać więcej problemów bardzo zagęszczonej ludności. Po drugie, powojenne Niemcy w swoich strefach okupacyjnych na Zachodzie musiały uzgadniać szereg praktycznych rozwiązań związanych z organizacją życia codziennego. Uzgadnianie stanowisk zostało

więc niejako wbudowane w system i było konieczne, aby zaczęła działać RFN. Po trzecie, w obliczu trudności ludzie mają skłonność do zwierania szeregów i obecny model funkcjonowania demokracji w większości wschodnich landów i wielkich miastach jest odpowiedzią na konieczność wspierania się w obliczu poważnych problemów rozwojowych.

Czy demokracja konsensualna jest możliwa w Polsce? Polska jest bardzo podzielona. W wielu gminach i miastach działa demokracja konsensualna, ale dominuje model większościowy. Na szczeblu krajowym dominuje model większościowy – polaryzacyjny, który doprowadza do utrwalenia dominacji dwóch partii, ale faktycznie rozrywa kraj na dwie, silnie skonfliktowane ze sobą części. Model większościowy w polskim wydaniu wywołuje erozję kultury politycznej i tworzy mało zachęcający klimat do współpracy. Wydaje się, że znacznie lepsze wyniki osiągają te samorzady, w których istnieje skłonność do współpracy, stymulowana przez wybrane władze samorządowe.

3. Przykłady działań władz publicznych mających na celu pozyskanie opinii partnerów społecznych

Jak wspomniano wcześniej, Niemcy nie są krajem, który stosuje typowe formuły konsultowania tworzonej legislacji poprzez szerokie pozyskiwanie uczestników konsultacji i opiera się w większym stopniu na kontaktach fachowych z dużymi organizacjami społecznymi. Jednak pojawiły się pierwsze przykłady tego typu działań. W 2008 roku rząd federalny zorganizował po raz pierwszy konsultacje elektroniczne przy prowadzeniu legislacji dot. portali obywatelskich i społecznościowych *Citizens Portal Act of 2008*. W ramach konsultacji internauci mogli nanosić komentarze na projekcie ustawy. Uczestniczący w tym procesie mogli widzieć komentarze innych internautów. Konsultacja ustawy on-line miała za zadanie uczynić projekt przejrzystym. W szczególności poszukiwano rozwiązań dla bezpośredniej partycypacji obywatelskiej po to, aby zgromadzić opinie na temat projektu i opracowywanej propozycji legislacyjnej. Konsultacja elektroniczna trwała od 20 listopada do 12 grudnia 2008 roku. Pierwszy raz w historii niemieckiej legislacji uczestnicy mogli nanosić uwagi na projekcie na szczeblu federalnym. Strona internetowa dotycząca konsultacji została odwiedzona około 12 000 razy i wniesiono 108 komentarzy. Te komentarze zostały wzięte pod uwagę razem z opiniami organizacji społecznych biorących udział w konsultacji. W rezultacie propozycja legislacyjna została zaakceptowana przez Radę Ministrów w lutym 2009 roku.

Innym przykładem wciągania obywateli do procesu konsultowania prawa była elektroniczna konsultacja rządowej strategii w zakresie e-government zatytułowana „*e-Government 2015 – Ideen für eine nationale e-Government-Strategie*”. Trwała ona do 30 września 2009 roku. Celem tej strategii było stworzenie wspólnych ram w zakresie federalnego e-governmentu, współpracy pomiędzy federacją, landami i gminami. Rozważano takie kwestie, jak: zaufanie, bezpieczeństwo internetowe, sprawność i efektywność, ochrona danych, przejrzystość i e-partycypacja. Warto podkreślić, iż to właśnie rząd federalny wstawił e-partycypację jako jedną z kilku dziedzin wiodących do agendy konsultacji. Włączenie interesariuszy i obywateli do procesu legislacyjnego jest postrzegane przez władze publiczne jako metoda zwiększająca przejrzystość procesu podejmowania decyzji i sposób lepszego zrozumienia potrzeb tych obywateli i organizacji, które będą wystawione na skutki działania regulacji, a także jako czynnik ujawnienia różnych innych skutków regulacyjnych niż oczekiwane. Pomimo dużych zamierzeń rząd federalny nie utworzył jeszcze portalu fede-

ralnego, na którym byłyby prowadzone wszystkie konsultacje elektroniczne i do tej pory posiłkowano się pomocą organizacji badawczych w tym zakresie. W ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych stworzono portal **www.e-konsultation.de**, na którym w ciągu 3 lat funkcjonowania (od 2008 roku) zamieszczono 5 konsultacji elektronicznych (wszystkie dotyczyły Internetu), ale średnio były to tylko 2 konsultacje rocznie. Wydaje się, że nie jest to dobry wynik. Z drugiej strony nie było zbyt dużej potrzeby w zakresie konsultacji elektronicznych, ponieważ większość spraw uzgadnia się z krajowymi przedstawicielstwami interesariuszy w drodze spotkań nieformalnych.

4. Przykłady organizacji ściśle współpracujących w procesie legislacyjnym z władzami publicznymi

Poniżej przedstawiono trzy przykłady niemieckich organizacji, które włączone są w duży stopniu w proces konsultacji prawa. Pierwszą z nich jest Stowarzyszenie Niemieckich Izb Przemysłowo-Handlowych, drugą Związek Niemieckiego Przemysłu, a trzecią Niemiecki Związek Pracodawców.

4.1. DIHK²⁰⁵ – Stowarzyszenie Niemieckich Izb Przemysłowo-Handlowych²⁰⁶

Stowarzyszenie Niemieckich Izb Przemysłowo-Handlowych (DIHK) zrzesza ponad 80 izb gospodarczych, które działają w ponad 110 biurach i lokalizacjach. Jest to wspólne przedsięwzięcie izb handlowych, pomyślane jako forma wspólnej reprezentacji izb. DIHK definiuje funkcje systemu izb gospodarczych w Niemczech w sposób podany poniżej.

- Są one zasadniczym partnerem dla polityków i decydentów politycznych, współpracują z władzami wszystkich szczebli: lokalnymi, regionalnymi, federalnymi i europejskimi, tak aby wpływać na kształt opinii i decyzji w zakresie polityki.
- Jako niezależny rzecznik gospodarki rynkowej są rękami tego, że przejrzyste regulacje będą zapewnione wszystkim uczestnikom rynku oraz że pozwolą one wypełniać różnorodne funkcje, które zostały nałożone na biznes przez władze publiczne.
- Są również dostawcami usług dla swoich członków i wspierają zrzeszone w nich przedsiębiorstwa w osiąganiu przez nie celów biznesowych.

Izby przemysłowo-handlowe działają jak przedsiębiorstwa i są mocno skupione na klientach. Na szczeblu lokalnym i regionalnym są one włączane w proces planowania infrastruktury oraz gospodarki przestrzennej. Są także partnerami w konsultacjach oraz wykonują wiele funkcji związanych z rozwojem lokalnym i regionalnym. Z kolei Stowarzyszenie Niemieckich Izb Przemysłowo-Handlowych pełni rolę integratora działalności networkingowej i zapewnia przedstawicielstwo izb na szczeblu federalnym. DIHK koordynuje również Sieć Niemiecko – Krajowych Izb Bilateralnych (German Chamber Network – AHK), która działa za granicą.

DIHK jest ważnym partnerem do konsultacji rozwiązań w zakresie: technologii i innowacji, zmiany technologicznej i zielonej energii, przedsiębiorczości oraz regulacji działalności gospodarczej. Izby gospodarcze oraz ich stowarzyszenie DIHK były rzecznikiem obniżenia opodatkowania działalności przedsiębiorczej, które to zmiany zostały wprowadzone.

²⁰⁵ Deutscher Industrie – und Handelskammertag.

²⁰⁶ Punkt ten został opracowany na podstawie strony internetowej <http://www.dihk.de/>

dzione w latach 2008-2009. DIHK prowadzi dialog z rządem i parlamentarzystami w zakresie problematyki podatkowej, wydatków publicznych, budżetu i finansów, prywatyzacji i przejrzystości w gospodarce publicznej. W ramach tych tematów izby gospodarcze i DIHK są zawsze zapraszani do konsultacji, uzgodnień i grup roboczych. Czasami ministerstwo ds. gospodarki i technologii wspólnie z DIHK buduje partnerstwa w celu realizacji wspólnych projektów, jak na przykład skonstruowanie portalu e-trade.center, B2B – Renewable Energy Portal i szeregu innych. DIHK, podobnie jak inne izby gospodarcze, jest partnerem władz publicznych i stosunki partnerskie są oparte na dążeniu do wspólnych celów, co umożliwia włączanie przedstawicieli organizacji do grup roboczych budujących narzędzia, rozwiązania i propozycje ustawodawcze.

Bardzo ważnym zadaniem DIHK jest promocja niemieckiego eksportu i prowadzenie niemiecko – zagranicznych izb gospodarczych. Ponieważ działania Ministerstwa Gospodarki i Technologii w dużym stopniu są powiązane z zapewnieniem dobrych warunków dla niemieckiego eksportu, to DIHK jest niejako naturalnym partnerem, który jest stale włączany w inicjatywy ministerstwa. Zdecydowana większość przedsięwzięć zagranicznych ministerstwa jest wspierana przez DIHK. Współpraca jest bliska zarówno w zakresie działań administracyjnych, jak i w zakresie nowej legislacji gospodarczej. Izby gospodarcze postrzegane są jako element wsparcia systemu władzy publicznej w zakresie gospodarki, udział w nich jest obowiązkowy i władze publiczne wręcz oczekują wkładu izb do nowo tworzonych regulacji.

4.2. BDI²⁰⁷ – Związek Niemieckiego Przemysłu²⁰⁸

O ile izby gospodarcze są postrzegane jako reprezentant małych i średnich przedsiębiorstw, to Związek Niemieckiego Przemysłu (BDI) reprezentuje 35 przemysłowych sektorowych organizacji przemysłowych, posiada 15 regionalnych biur w poszczególnych krajach federalnych i kojarzy się z wielkim przemysłem. BDI reprezentuje w sumie ponad 100 000 niemieckich przedsiębiorstw, zatrudniających w sumie ponad 8 milionów pracowników. Członkostwo w BDI jest dobrowolne. BDI jest silną organizacją reprezentującą interesy niemieckiego przemysłu. Bierze ona udział w formowaniu decyzji politycznych niemieckich aktorów demokratycznych, poprzez uczestnictwo w procesie legislacyjnym. O opinię związku pytają zawsze ministerstwa przygotowujące nowe propozycje legislacyjne, dotyczące przemysłu i gospodarki.

BDI widzi swoją rolę jako mediatora pomiędzy politykami a przemysłem, podkreślając często, że przemysł jest podstawą niemieckiej gospodarki i decyduje o poziomie konkurencyjności Niemiec. BDI reprezentuje interesy niemieckiego przemysłu zarówno na arenie krajowej, jak i europejskiej czy światowej, angażuje się w formowanie opinii na temat określonej polityki już na wczesnym etapie legislacji. BDI jest obowiązkowym konsultantem wszystkich kluczowych ustaw, dotyczących przemysłu i gospodarki. Związek jest w stanie zebrać opinie swojego środowiska i w sposób uporządkowany i skoordynowany przekazać je władzom publicznym. BDI występuje również często jako reprezentant poszczególnych środowisk (federacji) zrzeszonych w związku. Związek oraz jego prezes są bardzo medialni, co bardzo ułatwia oddziaływanie na opinię publiczną.

Ponieważ BDI jest uważany za ważne centrum kompetencji w zakresie polityki ekonomicznej w RFN, jego oceny, opinie i stanowiska są w większości uwzględniane w procesie legislacji. BDI reprezentuje unikatową koncentrację doświadczenia, dzięki przedsiębior-

²⁰⁷ Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

²⁰⁸ Punkt ten został opracowany na podstawie strony internetowej <http://www.bdi.eu/>

com, którzy pracują na rzecz związku na zasadach dobrowolności. W wielu przypadkach BDI prowadzi doradztwo dla decydentów w zakresie kształtowania określonej polityki sektorowej. BDI mierzy swoją skuteczność poprzez sprawdzanie zakresów, w jakim jego stanowiska są uwzględniane przez władze publiczne. Związek utrzymuje ścisłe kontakty z członkami rządu, komisarzami UE, partiami politycznymi, naukowcami i dyplomatami. Wiarygodność BDI jest podkreślana poprzez przyjmowanie wiarygodnych i podzielanych przez różne środowiska stanowisk.

Warto podkreślić fakt, iż poprzez zrzeszenie w BDI największych federacji przemysłowych i największych przedsiębiorstw jest to organizacja bardzo silna, wpływowa i prestiżowa. Przyjmuje bardzo odpowiedzialne stanowiska, które są mocno uargumentowane. Partnerzy społeczni i siły polityczne uważają współpracę ze związkiem, zwłaszcza w zakresie przemysłu i gospodarki, za konieczną ze względów merytorycznych oraz ze względu na duże nagromadzenie kompetencji. Pomimo faktu, iż BDI jest organizacją opartą na zasadach dobrowolnej przynależności, to bardzo ściśle współpracuje z władzami publicznymi (głównie ministerstwami) w zakresie szeregu tematów i posiada swoje biura w Brukseli, Waszyngtonie oraz w Tokio.

4.3. BDA²⁰⁹ – Niemiecki Związek Pracodawców²¹⁰

Niemiecki Związek Pracodawców (BDA) zrzesza 55 specjalistycznych (branżowych) federacji na szczeblu krajowym, które z kolei składają się z ponad 1000 indywidualnych organizacji, zatrudniających ponad 80% siły roboczej w Niemczech. Obejmują one wszystkie sektory i gałęzie gospodarki. BDA jest organizacją o dobrowolnej przynależności. Misją BDA jest reprezentowanie interesów biznesu w zakresie polityki socjalnej. Związek angażuje się w prace komitetów na szczeblu krajowym, europejskim i międzynarodowym, uczestnicząc w przesłuchaniach ekspertów, ciałach samorządowych ubezpieczeń społecznych, jako koordynator i doradca federacji członkowskich w zakresie negocjacji trójstronnych, w tym w szczególności w negocjacjach taryfowych oraz jako mediator w debacie publicznej. BDA poczuwa się do odpowiedzialności w działaniu na rzecz interesu publicznego, która wyłącza jednostronną reprezentację.

Związek jest partnerem w rozmowach dla swoich członków, opinii publicznej, niemieckiego rządu i parlamentu w zakresie wszelkich spraw związanych z polityką socjalną lub polityką wynagrodzeń, prawa pracy, edukowania pracowników i polityką społeczną, włączając w to wymiar europejski i międzynarodowy. Związek jest organizatorem i moderatorem osiągania konsensusu zarówno pomiędzy sektorami, jak i krajowego konsensusu pomiędzy swoimi członkami. W niektórych przypadkach różnice i konflikty interesów muszą być brane pod uwagę. Związek odczuwa konieczność działania solidarnego, uwzględniającego dobro społeczne. Podkreśla znaczenie przyjętego w Niemczech systemu społecznej gospodarki rynkowej.

Przedsiębiorcy i eksperci reprezentujący członków związku uczestniczą w pracach komitetów i grup roboczych, które opracowują stanowiska związku w zakresie kluczowych problemów makroekonomicznych, społecznych czy legislacyjnych. Szczególnym zainteresowaniem BDA cieszy się problematyka legislacji prawa pracy, które w Niemczech nie jest objęte jednolitą ustawą. Ponieważ konkurencyjność niemieckiej gospodarki ucierpiała bardzo mocno w wyniku zbyt sztywnego prawa pracy, zadaniem BDA jest uczynienie nie-

²⁰⁹ Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V.

²¹⁰ <http://www.bda.de/>

mieckiego prawa praca bardziej elastycznym, lepiej dostosowanym do potrzeb nowoczesnej gospodarki i potrzeb pracowników. Ponieważ niemieckie prawo zapewnia ochronę zbiorową praw pracowniczych, co odbywa się w trybie corocznych negocjacji zbiorowych prowadzonych przez federacje branżowe przedsiębiorców ze zorganizowanymi również branżowo związkami zawodowymi, to system ten jest bardzo trudno zmienić, chociażby ze względu na jego strukturę.

Ponieważ BDA nie uczestniczy w branżowych negocjacjach zbiorowych jako partner społeczny (jedynie jako doradca), to jego rola może być bardziej wyważona. BDA opowiada się za większą ochroną praw indywidualnych pracowników kosztem zmniejszenia praw zbiorowych. Znacznie większą rolę pełni BDA w legislacji prawa pracy na szczeblu federalnym, chociaż należy przyznać, że proces zmiany prawa pracy w Niemczech nie jest łatwy. Pomimo faktu, iż BDA jest zawsze pytane o zdanie, to bardzo często nie jest ono uwzględniane. W porównaniu do pozycji Związku Niemieckiego Przemysłu, organizacji o również dobrowolnej przynależności, sytuacja BDA jest o wiele trudniejsza. Niemcy wydają się przyzwyczajeni do swojego systemu prawa pracy i trudno go zmienić. Pomimo tego w ostatnich latach udało się kilka rzeczy osiągnąć, między innymi zgodę na odstępowanie od sztywnych porozumień taryfowych.

5. Dostęp do informacji

W Niemczech dostęp do informacji jest regulowany przez ustawę o wolnym dostępie do informacji z dnia 5 września 2005 roku. Ustawa ta daje każdej osobie bezwarunkowe prawo dostępu do oficjalnej informacji federalnej. Ponadto, dziewięć z szesnastu krajów związkowych RFN przyjęło krajowe zasady dostępu do informacji krajowej. Prawo przewiduje dostęp do informacji w takiej formie, w jakiej ona powstała, chyba, że istnieją ważne powody, aby zmienić formę informacji. Ustawa przewiduje wyłączenie prawa do wolnej informacji, jeżeli informacja może mieć negatywny wpływ na stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, kwestie kontroli finansowej, przeciwdziałania nielegalnemu handlowi, w sprawach prawnych w zakresie dochodzeń śledczych i kilku innych przypadkach. Lista wyjątków nie jest zbyt długa i w większości spraw administracyjnych istnieje wolny dostęp do informacji.

Warto jednak podkreślić, iż w Niemczech **nie ma dostępu do informacji dotyczącej projektów przepisów, studiów i projektów decyzji**, jeżeli ujawnienie informacji mogłoby zakłócić proces przygotowania przepisów. Przepis ten można interpretować w uznaniowy sposób. Jednakże opinie ekspertów i stanowiska stron dotyczące przedłożonych projektów nie podlegają temu ograniczeniu. Wynika stąd jasno, że faza przygotowywania legislacji jest niejawną i jedyne co można ujawnić, to opinie ekspertów i stanowiska organizacji, które brały udział w procesie legislacyjnym (sekcja 4 ustawy). Ponadto ustawa chroni dane osobowe oraz prawa własności przemysłowej i sekrety handlowe.

Podmiot, który chce uzyskać informację o charakterze publicznym składa podanie do dysponenta informacji. Ustawa wyszczególnia zasady ubiegania się o informacje i zabezpiecza interes stron trzecich, w sytuacji kiedy mogłyby być naruszone ich dobra, poprzez danie prawa do wyłączenia prawa do informacji dla innych osób. Dysponent informacji może pobrać opłatę, jednak nie dotyczą one informacji o charakterze podstawowym. Ustawa określa również obowiązki w zakresie publikowania informacji przez władze publiczne oraz ustanawia federalnego komisarza ds. wolności informacji. Przepisy ustawy nie od-

biegają od innych podobnych regulacji w tym zakresie na świecie, chociaż trzeba przyznać, że wyłączają one proces wstępnego przygotowywania propozycji legislacyjnej z jawności informacyjnej.

6. Funkcjonowanie konsultacji społecznych w Niemczech w świetle badań

6.1. Badanie dobrych praktyk w zakresie konsultacji MSP w RFN

Dobre praktyki konsultacji społecznych w Republice Federalnej Niemiec zostały przedstawione na podstawie badań przeprowadzonych w ramach Dyrektoriatu Przemysłu i Przedsiębiorczości Komisji Europejskiej, dotyczących konsultacji polityki wobec małych i średnich przedsiębiorstw, w których uczestniczył autor. W 2003 roku Komisja Europejska podjęła decyzję o uruchomieniu projektu zatytułowanego: *Konsultacje interesariuszy w zakresie kształtowania polityki wobec małych przedsiębiorstw na szczeblu krajowym i regionalnym*. Jak wspomniano, projekt został uruchomiony w roku 2003 r., natomiast raport końcowy z pracy grupy ekspertów, *Consultation of Stakeholders...* (2005), został przedstawiony w październiku 2005 roku. Raport ten zawiera wyniki poszczególnych grup krajów europejskich (typu EU15, EU25) i wydaje się być mniej przydatnym do oceny udziału przedsiębiorców w tworzeniu polityki wobec MSP z perspektywy poszczególnych krajów członkowskich, na przykład Niemiec. Prezentowane w tej części omówienie wyników tylko dla Niemiec jest dokonywane po raz pierwszy.

Projekt obejmował przegląd najlepszych praktyk z zakresu konsultowania kształtowania polityki wobec MSP oraz wypracowanie rekomendacji dla krajów uczestniczących w projekcie. Rozpoznanie zakresu kształtowania polityki wobec MSP przy udziale przedsiębiorców zostało zrealizowane za pomocą badania ankietowego, skierowanego zarówno do organizacji przedsiębiorców, jak i władz publicznych biorących udział w kształtowaniu polityki wobec MSP. W szczególności chodziło o porównanie ocen uczestnictwa partnerów społecznych w tworzeniu polityki wobec MSP oraz samych władz publicznych. Badania organizacji przedsiębiorców zostały przeprowadzone w 28 krajach, natomiast władz publicznych w 22 krajach. Poziom reprezentatywności badań organów władz publicznych był słabszy niż badań organizacji przedsiębiorców. Z tego też względu, w przedstawionym opracowaniu uwypuklona została ocena przedsiębiorców RFN jako społecznych partnerów władz publicznych kształtujących politykę wobec MSP.

Badanie ankietowe miało charakter otwarty. Opracowana przez ekspertów ankieta została przetłumaczona na języki narodowe uczestników projektu i zamieszczona na stronie internetowej Komisji Europejskiej. Eksperti narodowi zachęcali ogólnokrajowe lub regionalne przedstawicielstwa przedsiębiorców do udzielenia odpowiedzi na pytania ankiety, która obejmowała następujące zakresy tematyczne:

1. charakterystyka respondentów ,
2. proces konsultacji,
3. reprezentatywność organizacji przedsiębiorców,
4. modele i formy konsultacji – zakres stosowania i ocena efektywności,
5. czas konsultacji – wymagany prawem oraz rzeczywisty,
6. konsultacje propozycji rządowych z członkami organizacji przedsiębiorców,
7. zakres tematyczny konsultacji,
8. kompetencje organizacji biznesowych w zakresie opracowywania opinii – samoocena,

9. konsultacje regulacji prawnych,
10. wykorzystanie opinii MSP zdobytych podczas konsultacji przez władze publiczne,
11. ocena całościowa procesu konsultacji przez organizacje przedsiębiorców.

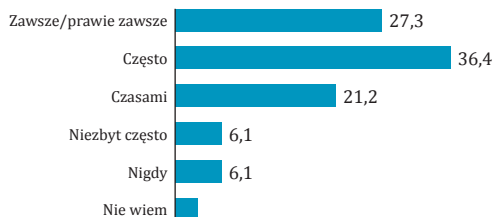
W ramach badań ankietowych odpowiedzi udzieliły 33 organizacje przedsiębiorców z RFN i jedna władza publiczna. Niemieckie organizacje przedsiębiorców posiadały zróżnicowany terytorialnie zasięg działalności. Europejski zasięg deklarowało 33,3% respondentów, krajowy 48,5%, regionalny charakter miało 69,7% respondentów. Na pytanie o obligatoryjność przynależności do organizacji pozytywnie odpowiedziało 45,5% respondentów. Należy podkreślić, iż w Niemczech obowiązuje obligatoryjność przynależności do niektórych organizacji zrzeszających, np. wolne zawody lub prawnicze, ale także istnieje obowiązek przynależności do izb gospodarczych.

6.2. Uzyskane rezultaty badawcze

6.2.1. Proces konsultacji

Europejski model tworzenia polityki gospodarczej opiera się na szerokim uczestnictwie różnych partnerów społecznych, w tym organizacji przedsiębiorców. Rola animatora i inicjatora tej polityki należy z reguły do odpowiednich władz publicznych, zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym. W istocie rzeczy, we współczesnej gospodarce rynkowej regułą jest konsultowanie polityki gospodarczej z partnerami społecznymi, jednak zagadnieniem istotnym jest jakość tych konsultacji. Jednym z kryteriów jakości prowadzonych konsultacji jest ich częstotliwość. Dla poznania tego zagadnienia zadano respondentom pytanie o częstotliwość konsultacji nowych przepisów mających wpływ na prowadzenie biznesu. Uzyskane wyniki w Republice Federalnej Niemiec przedstawi wykres 1.

Wykres 1. Częstotliwość konsultacji z MSP propozycji nowych przepisów mających wpływ na prowadzenie biznesu w RFN w %



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Analizując uzyskane wyniki, warto zwrócić uwagę, że ponad 60% organizacji przedsiębiorców z Niemiec było konsultowanych zawsze lub często w zakresie najważniejszych spraw dla środowiska biznesowego. Wyniki te świadczą o tym, że w zdecydowanej większości organy niemieckiej administracji zwracają się z prośbą o konsultacje do organizacji przedsiębiorców.

Istotnym zagadnieniem w procesie konsultacji jest przyjęcie ogólnego modelu konsultacji. Pojęcie „ogólny model konsultacji” określa przeważający sposób docierania do przedsiębiorców: albo poprzez kontakty indywidualne z poszczególnymi przedsiębiorcami, albo poprzez kontakty z przedstawicielstwami przedsiębiorców. Jak wykazało badanie ankietowe, w Niemczech dominuje model konsultacji poprzez organizacje przedsiębiorców (94% respondentów). Badane organizacje przedsiębiorców w Niemczech zapytano również o to,

czy prawo przewiduje obligatoryjność konsultacji przepisów prawnych lub nowej polityki wobec MSP w ich dziedzinie tematycznej (dotyczącej danego typu organizacji). Według 21,2% badanych obligatoryjność prawna konsultacji była pełna, dla 30,3% respondentów była niepełna (czyli zależała od zagadnienia), dla 18,2 % badanych organizacji ona nie istniała, a około 30% respondentów nie wiedziało, czy taka obligatoryjność istnieje. Ten przekrój wypowiedzi wskazywał, że niemieckie organizacje przedsiębiorców w dużym stopniu muszą uczestniczyć w konsultacjach, ponieważ stanowi to wymóg prawa. Obligatoryjność prawa dotycząca konsultacji przepisów prawnych może dotyczyć określonych zakresów prawa (np. prawa pracy itp.). Wynika stąd zróżnicowanie w odpowiedziach organizacji przedsiębiorców, z których część twierdziła, że istnieje pełna obligatoryjność konsultacji, a część, że jej nie ma lub jest częściowa.

■ 6.2.2. Reprezentatywność organizacji przedsiębiorców jako czynnik adresowania konsultacji legislacyjnych w Niemczech

Ważnym zagadnieniem przy uwzględnianiu opinii organizacji przedsiębiorców w procesie konsultacji jest odpowiedź na pytanie, w jakim zakresie poszczególne organizacje (NGO) są reprezentatywne dla środowiska przedsiębiorców. W szczególności chodzi o wyważenie opinii organizacji o dużym znaczeniu dla społeczności biznesowej i organizacji mniejszych. Brak oceny reprezentatywności może prowadzić do wywierania nadmiernego wpływu na ustawodawstwo organizacji niereprezentatywnych lub też kontrolowanych przez wąskie grupy przedsiębiorców. Może to prowadzić do korupcji ustawodawczej. Dla 9,1% badanych respondentów takie kryteria istniały, dla 30,3% respondentów kryteria reprezentatywności istniały dla partnerów społecznych i dla organizacji z obowiązkową przynależnością. Reszta organizacji przedsiębiorców nie wiedziała, czy takie kryteria istnieją lub twierdziła, że nie ma takich kryteriów. Wyniki te świadczą o tym, że w procesach konsultacji legislacyjnej w RFN nie kontroluje się silnie reprezentatywności, ale przyjmuje się dobrą wolę i kompetencje NGO jako główne czynniki adresowania konsultacji NGO. Według organizacji przedsiębiorców w Niemczech, przy ocenie reprezentatywności organy administracji biorą przede wszystkim pod uwagę siłę lobbingsową (18,2% respondentów), dobrze rozwinięte struktury organizacji (15,3%), liczbę członków i liczbę reprezentowanych przedsiębiorstw (po 12,1%). Wyniki te świadczą o tym, że niemieckie władze publiczne selekcionują organizacje przedsiębiorców ze względu na ważne cechy reprezentatywności. Warto podkreślić, że badani respondenci mogli wskazać dowolną liczbę odpowiedzi.

■ 6.2.3. Formy konsultacji

Konsultacje polityki wobec MSP mogą odbywać się w różnych formach. Formy te obejmowały: spotkania z partnerami społecznymi (np. Komisja Trójstronna), spotkania z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców, spotkania grup ekspertów oraz konsultacje za pomocą procedur pisemnych. Wśród niemieckich organizacji przedsiębiorców najczęstszą formą konsultacji były spotkania administracji z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców (81,8%) i konsultacje za pomocą procedur pisemnych (87,9%). Spotkania grup ekspertów były stosowane rzadziej (39,4%), a najrzadziej spotkania z partnerami społecznymi np. w Ramach Komisji Trójstronnej (15,2%). W Niemczech najczęściej spośród dużych krajów Europy stosowano procedury pisemne konsultacji oraz spotkania z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców. W szczególności należy zwrócić uwagę na fakt bardzo szerokiego stosowania procedur pisemnych konsultacji, co jest szczególnie przydatne w procesie legislacyjnym.

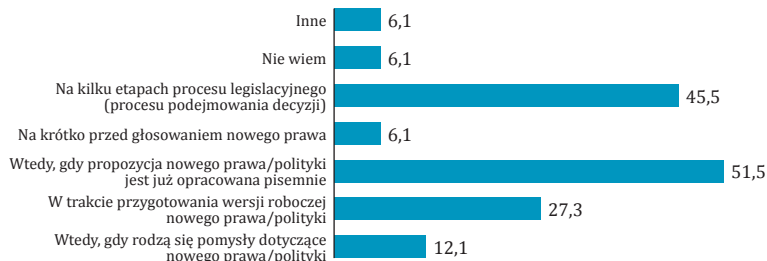
6.2.4. Kompetencje i możliwości organizacji biznesowych Niemiec w zakresie opracowywania opinii pisemnych

Badane organizacje przedsiębiorców w Niemczech zostały zapytane, jak oceniają swój poziom przygotowania do opracowywania opinii na temat propozycji legislacyjnych rządu. 45,5% badanych organizacji przedsiębiorców twierdziło, że ich organizacja jest bardzo dobrze przygotowana do współpracy legislacyjnej, 39,4% twierdziło że ich organizacja jest wystarczająco przygotowana, a jedynie około 15% widziało nieskuteczność swoich organizacji w niektórych obszarach. Ogólnie biorąc, niemieckie organizacje przedsiębiorców dość wysoko oceniają swój poziom przygotowania do opracowywania opinii na temat nowych propozycji legislacyjnych rządu. Wśród nielicznych problemów, na które napotykają organizacje w procesie konsultacji, wskazują w szczególności na brak czasu (3/4 badanych, podobnie jak w innych krajach Europy), natomiast w ogóle nie narzekają na brak środków finansowych. Jest to ewenement w skali europejskiej. Jak wydaje się, niemieckie organizacje przedsiębiorców, w większości oparte na zasadzie obowiązkowej, są na tyle dobrze zorganizowane, że osiągają wysoki poziom profesjonalizmu i nie dotyczy ich większość problemów związanych z pozyskiwaniem ekspertów oraz finansowaniem przygotowania opinii pisemnych.

6.2.5. Miejsce konsultacji z NGO w procesie legislacyjnym

Dla pełnego zrozumienia, jaką rolę pełnią konsultacje legislacyjne w zakresie polityki wobec MSP w Niemczech, niezbędne było określenie, na jakich etapach procesu legislacyjnego konsultacje są stosowane. Z reguły im szybciej i na bardziej początkowym etapie procesu legislacyjnego uwzględniane jest uczestnictwo przedsiębiorców, w tym większym stopniu można uwzględnić ich potrzeby. Przygotowane prawo uwzględnia wówczas w dużym stopniu problemy przedsiębiorców. Na wykresie 2 przedstawiono wyniki badań wśród 33 organizacji przedsiębiorców dotyczących etapu procesu legislacyjnego, w ramach którego najczęściej wykorzystuje się konsultacje z organizacjami przedsiębiorców w Niemczech.

Wykres 2. Określenie etapu procesu legislacyjnego, na którym prowadzone są konsultacje nowych regulacji prawnych/nowej polityki z NGO, procent respondentów.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Jak wskazują uzyskane wyniki, konsultacje z NGO prowadzone są zasadniczo na etapie, w którym propozycja nowego prawa jest już przygotowana pisemnie. Twierdziła tak ponad połowa ankietowanych organizacji przedsiębiorców w Niemczech. Niemal połowa badanych uznała, że konsultacje dotyczą kilku etapów procesu legislacyjnego. Aż 27,3%

respondentów twierdziło, że głównie uczestniczą w konsultacjach w trakcie przygotowywania wersji roboczej nowego prawa. Przedstawione dane wskazują na to, że w Niemczech w największym stopniu konsultuje się propozycje legislacyjne dość późno, gdy już zostały opracowane pisemnie. Wynika to jednak z przyjętego modelu funkcjonowania organizacji przedsiębiorców, opartego w większości przypadków na obowiązkowej przynależności, sile tych organizacji i ich relatywnie dużych możliwości w zakresie opracowywania opinii pisemnych dla potrzeb legislacji. Z drugiej strony warto podkreślić, iż oczekiwania przedsiębiorców niemieckich idą w kierunku przesunięcia konsultacji do wcześniejszych faz cyklu legislacyjnego. Tak więc w tej dziedzinie możliwe są dalsze usprawnienia.

■ 6.2.6. Wykorzystanie opinii organizacji przedsiębiorców zdobytych podczas konsultacji przez władze publiczne

Istotnym elementem kultury legislacyjnej jest nie tylko włączanie w proces tworzenia prawa przyszłych użytkowników i beneficjentów prawa, ale także praktyczne uwzględnienie ich opinii w tworzonej ustawie. W tabeli 1 przedstawiono oceny organizacji przedsiębiorców, dotyczące zakresu, w którym opinie tych organizacji zostały wykorzystane w tworzonej ustawie.

Tablica 1. Wykorzystanie opinii społeczności małego biznesu (NGO) przez władze publiczne w RFN, procent respondentów.

Zakres wykorzystania konsultacji (opinii przedsiębiorców) przez rząd	Procent respondentów
1. W większości przypadków znajdują one swoje odzwierciedlenie w nowym prawie/polityce.	3
2. Częściowo znajdują one swoje odzwierciedlenie w nowym prawie/polityce.	45,5
3. W niewielkim stopniu znajdują one swoje odzwierciedlenie w nowym prawie/polityce.	45,5
4. W ogóle nie znajdują one swojego odzwierciedlenia w nowym prawie/polityce.	3
Nie wiem.	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Uzyskane wyniki badań, przedstawione w tabeli 1 można interpretować dwojako. Po pierwsze należy stwierdzić, iż w RFN opinie organizacji przedsiębiorców, przynajmniej w niewielkim stopniu albo częściowo znajdują swoje odzwierciedlenie w nowym prawie lub polityce. W Niemczech jeden z respondentów dał maksymalną ocenę. Po drugie, zastanawia niemal brak ocen najwyższych. Może to świadczyć o tym, iż niemieckie organizacje przedsiębiorców nie są zadowolone ze swojej skuteczności. Jednak brak ocen najwyższych może wynikać z braku informacji zwrotnych o tym, w jakim zakresie zostały wykorzystane propozycje organizacji przedsiębiorców. Wyniki badań w tym zakresie przedstawia tablica 2.

Tablica 2. Częstotliwość dostarczania biznesowi przez rząd zwrotnej informacji na temat tego, jak zostały wykorzystane opinie/propozycje pochodzące od społeczności biznesowej w RFN, procent respondentów.

Częstotliwość	Procent respondentów
zawsze/prawie zawsze	0
często	15,2
czasami	18,2
niezbyt często	33,3
nigdy	33,3
nie wiem	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Analizując dane zawarte w tablicy 2, warto zwrócić uwagę na relatywnie niską częstotliwość dostarczania informacji zwrotnej na temat wykorzystania wyników konsultacji w Niemczech. Aż jedna trzecia organizacji w ogóle nie otrzymuje informacji zwrotnej od władz publicznych. Z drugiej strony również jedna trzecia otrzymuje te informacje często lub czasami. Wydaje się, że organizacje biznesowe powinny w większym stopniu śledzić zmiany legislacyjne samodzielnie, a nie oczekiwać na gotowe informacje od władz publicznych Niemiec.

■ 6.2.7. Wnioski z badań uczestnictwa niemieckich organizacji przedsiębiorców (NGO) w procesie konsultacji legislacyjnych na tle innych krajów Europy

1. W Niemczech funkcjonują regulacje w zakresie konsultacji legislacyjnych zarówno na szczeblu rządu federalnego, jak i parlamentu. Proces konsultacji nowej polityki i prawa wobec MSP dokonywany jest według ogólnych reguł stosowanych w większości krajów Europy. Organizacje przedsiębiorców w Niemczech mogą włączać się w proces legislacyjny na różnych jego etapach.
2. Cechą charakterystyczną udziału niemieckich organizacji przedsiębiorców w procesie legislacyjnym jest ich pisemny charakter. Czynnikiem ten wpływa na to, że opinie niemieckich organizacji biznesowych są w bardzo dużym stopniu uwzględniane przez władze publiczne Niemiec w procesie legislacyjnym.
3. Wydaje się, że proces konsultacji przepisów prawnych lub nowej polityki jest ściśle uzależniony od jakości całego procesu tworzenia prawa. Jakość tego procesu wydaje się relatywnie wysoka w Niemczech, chociaż wydaje się, że w Wielkiej Brytanii osiągnięto porównywalny poziom.
4. W Niemczech, podobnie jak w większości krajów Europy, dominuje model konsultowania polityki wobec MSP poprzez organizacje przedsiębiorców. Jest to właściwy model, który zapobiega zagrożeniom korupcyjnym wynikającym z możliwości indywidualnego oddziaływania poszczególnych przedsiębiorców na kształt legislacji. Model niemiecki w dużym stopniu oparty jest na organizacjach o obowiązkowej przynależności, co znacząco wzmacnia te organizacje kadrowo i finansowo. Ponieważ jakość legislacji niemieckiej jest bardzo wysoka, wydaje się, że warto zapłacić cenę w postaci przymusu zrzeszania się, aby uzyskać prawo o wysokiej jakości. Z drugiej strony model brytyjski oparty jest na dobrowolnym uczestnictwie przedsiębiorców w organizacjach biznesowych, a jakość prawa gospodarczego jest również bardzo wysoka. Do wysokiej jakości prawa można jednak dochodzić różnymi drogami i model niemiecki jest niewątpliwie warty szerszego zainteresowania.

5. Z badań europejskich wyciągnięto wnioski, że mnożenie kryteriów reprezentatywności organizacji przedsiębiorców dopuszczających do procesu konsultacji, ogranicza dostępność dla mniejszych organizacji. Z drugiej strony każdy uczestnik procesu konsultacji powinien publicznie informować, jaki krąg przedsiębiorców reprezentuje. Siła lobbingsowa nie powinna być zasadniczym kryterium reprezentatywności. W Niemczech największą siłę mają wielkie, ogólnokrajowe zrzeszenia przedsiębiorców.
6. Najskuteczniejsze formy konsultacji nowego prawa obejmują spotkania z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców, konsultowanie za pomocą procedur pisemnych, spotkania grup ekspertów oraz w niektórych krajach spotkania Komisji Trójstronnej. W Niemczech bardzo częstymi formami były procedury pisemne i spotkania władz publicznych z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców. Zachowano więc kontakt osobisty oraz znaleziono formułę dobrego przekazu w postaci opinii i stanowisk pisemnych.
7. Niemieckie organizacje przedsiębiorców są dobrze przygotowane do procesu konsultacyjnego, jednak potrzebują więcej czasu na przygotowanie fachowych opinii oraz chciałyby brać udział w konsultowaniu nowego prawa w jak najwcześniejszych fazach cyklu legislacyjnego.
8. Reasumując, z badania wyłania się bardzo sprawny aparat organizacji przedsiębiorców w RFN jako skutecznego w dużym stopniu ciała reprezentującego środowiska przedsiębiorców i mającego istotny wpływ na kształt ustawodawstwa. Oczywiście, pozycjonowanie organizacji biznesu w procesie legislacyjnym Niemiec mogłoby być lepsze i z czasem zostanie ono osiągnięte w sposób odpowiadający aspiracjom niemieckich MSP.

7. Referencyjny europejski model konsultacji legislacyjnych według zaleceń Dyrektoriatu Przemysłu i Przedsiębiorczości Komisji Europejskiej, a niemiecka praktyka konsultacyjna

7.1. Wprowadzenie

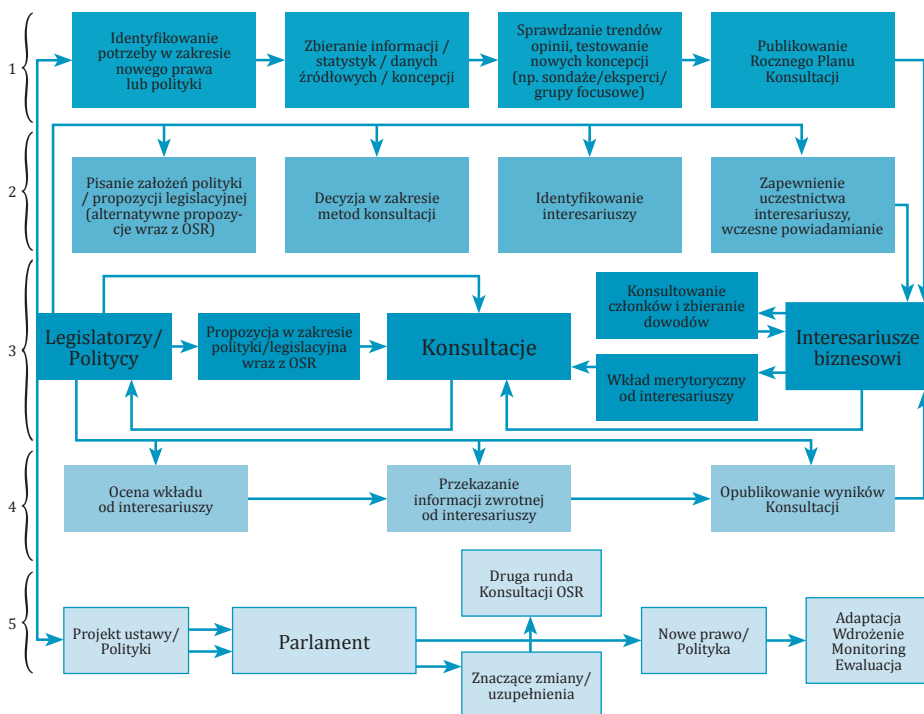
Na zlecenie Dyrektoriatu Przemysłu i Przedsiębiorczości Komisji Europejskiej opracowany został w 2005 roku referencyjny model europejski w zakresie konsultacji legislacyjnych. Model ten obejmuje pięć faz.

1. **Faza Przygotowawcza** – identyfikowanie potrzeb w zakresie stworzenia polityki lub legislacji poprzez zbieranie informacji, statystyk, danych źródłowych, testowanie ogólnych opinii i koncepcji.
2. **Faza przed Konsultacyjna** – pisanie nowej propozycji legislacyjnej/propozycji polityki (alternatywne propozycje lub scenariusze powinny być również opracowane), przeprowadzenie Oceny Skutków Regulacji (OSR), wyznaczenie koordynatora konsultacji, wybór metod konsultacji, zapewnienie znaczącego udziału interesariuszy poprzez wczesne powiadomienie, zidentyfikowanie interesariuszy, planowanie harmonogramu konsultacji.
3. **Faza Konsultacji** – uruchomienie konsultacji, zapewnienie informacji o procedurach i harmonogramie konsultacji, zebranie opinii i stanowisk, organizowanie spotkań konsultacyjnych.
4. **Faza post Konsultacyjna** – zmodyfikowanie propozycji legislacyjnej (propozycji polityki w oparciu o wyniki konsultacji), dokonanie oceny wkładu interesariuszy, zapewnienie informacji zwrotnej, opublikowanie wyników konsultacji.

5. **Faza Adaptacji, Wdrożenia, Oceny** – co najmniej trzy scenariusze są możliwe w ramach tej fazy: 5.1. przedstawienie propozycji ustawy Parlamentowi, przegłosowanie i przyjęcie nowej ustawy; 5.2. zaadaptowanie nowej ustawy lub polityki z małymi poprawkami, które nie podlegają drugiej rundzie OSR i konsultacjom; 5.3. wprowadzenie znaczących poprawek podczas fazy adaptacji, które będą podlegały drugiej rundzie OSR i konsultacjom – poprawiona propozycja ustawy jest głosowana przez Parlament.

Poniżej przedstawiono ideowy schemat Europejskiego referencyjnego modelu konsultacji legislacyjnych. Przedstawiony model wskazuje wymagania minimalne, które powinien spełniać proces legislacyjny w zakresie konsultacji w krajach Unii Europejskiej.

Schemat 1. Europejski referencyjny model konsultacji



Źródło: *Consultation of stakeholders*, wyd. cyt. s. 94. 1. Faza przygotowawcza; 2. Faza przed konsultacyjna; 3. Faza konsultacji; 4. Faza post konsultacyjna; 5. Faza adaptacji, wdrożenia, monitoring i ewaluacji. (tłumaczenie autora).

7.2. Ocena na ile niemiecka praktyka konsultacji spełnia wymogi europejskiego referencyjnego modelu konsultacji legislacyjnych

Przedstawiony na powyższym schemacie model referencyjny nie jest modelem wyidealizowanym. Zawiera dość realistycznie określone działania, możliwe do realizacji w zdecydowanej większości krajów Europy, również w RFN. W Niemczech nie występują niektóre elementy postulowane w modelu referencyjnym. W szczególności w fazie przygotowawczej na szczeblu federalnym nie publikuje się rocznego planu konsultacji, co w poważnym stopniu wynika z braku stosowania sztywnego kalendarza legislacyjnego. Skoro nie są opra-

cowywane kalendarze legislacyjne, to nie przygotowuje się również planów konsultacji legislacyjnych. W Fazie przed Konsultacyjnej w zasadzie realizuje się wszystkie działania, jednak trzeba przyznać, że z trudnością realizowane jest wczesne powiadomienie, chociażby ze względu na fakt, że aż ¾ badanych organizacji przedsiębiorców w RFN narzekało na brak czasu na przygotowanie opinii legislacyjnej. Jeżeli chodzi o Fazę Konsultacji, to realizowane były wszystkie działania tam przewidziane. W sposób szczególnie szeroki prowadzono konsultacje pisemne i spotkania z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców, co niewątpliwie stanowi godną upowszechnienia, dobrą praktykę. W Fazie post Konsultacyjnej również realizowano wszystkie typy działań, jednak nie zawsze w każdej sytuacji. Kłopoty sprawiało przekazywanie informacji zwrotnej o wyniku konsultacji do interesariuszy oraz publikacja wyników konsultacji, która nie zawsze była dokonywana. W zasadzie w pełni były realizowane działania Fazy Adaptacji.

Reasumując, do najlepszych praktyk w zakresie konsultacji legislacyjnej w Republice Federalnej Niemiec należy zaliczyć bardzo duże upowszechnienie konsultacji pisemnych wśród organizacji biznesowych, bardzo częste spotkania władz publicznych z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców, a także duże wzmocnienie organizacyjne tych organizacji poprzez system obligatoryjnej przynależności, co w dużym stopniu decyduje o możliwości zatrudnienia kompetentnych ekspertów oraz opracowywania użytecznych dla władz publicznych opinii legislacyjnych.

8. Rekomendacje dla Polski

Przedstawiony opis niemieckich praktyk w zakresie konsultacji działalności legislacyjnej wskazuje na następujące możliwości, które mogłyby być zaadaptowane do praktyki polskiej:

1. Kształtowanie demokracji jako konsensusu

Niemiecki system demokracji akcentuje współdziałanie pomiędzy partnerami legislacyjnymi. Nie jest ono zapewnione poprzez regulacje, ale poprzez funkcjonowanie systemu zachęcającego do współpracy, który został oparty na tradycji historycznej. Wydaje się, że warto w praktyce polskiej, i to bez względu na szczebel, adaptować niemieckie rozwiązania sprzyjające budowie współpracy jako modelu działania. Wymaga to zmiany podejścia do opozycji politycznej i stwarzania jej możliwości twórczego włączania się do pracy na rzecz gminy, regionu czy kraju. Faktycznie jednak możliwości działania w tym zakresie znajdują się w rękach zwycięskich partii i ugrupowań. W dużym stopniu skuteczność procesu budowy demokracji opartej na konsensusie zależy od poziomu kultury politycznej. Zagadnienie, jak zmienić polski system demokracji większościowo-polaryzacyjnej na system demokracji opartej na zgodzie, wykracza jednak znacznie poza temat opracowania.

2. Wsparcie dla budowy silnych reprezentacji środowisk branżowych, tematycznych czy społecznych

Niemcy to kraj, w którym krajowe przedstawicielstwa przedsiębiorców, pracodawców, przemysłowców osiągnęły duży poziom stabilności ekonomicznej i solidne podstawy materialne. W bardzo dużym stopniu jest to wynik ustawowego wsparcia tych przedstawicielstw, ale także włączania ich w szereg inicjatyw na początkowym etapie rozwoju koncepcji. Tego brakuje w polskich warunkach. Władzom publicznym powinno zależeć na tym, aby mieć silne przedstawicielstwa przedsiębiorców, przemysłowców czy pracodawców, ponieważ przedsiębiorczość decyduje o sile konkurencyjnej danego kraju. Dlatego też należy silnie wpiierać instytucjonalnie krajowe przedstawicielstwa ważnych środowisk, a następnie

uzyskiwać od nich efekt zwrotny w postaci fachowych opinii i ekspertyz w poszczególnych zakresach tematycznych.

3. Wzrost poziomu kompetencji partnerów społecznych w zakresie formułowania opinii pisemnych

Niemieckie przedstawicielstwa ogólnokrajowe osiągnęły bardzo wysoki poziom wiedzy eksperckiej, który pozwala na formułowanie fachowych pisemnych opinii legislacyjnych. Stan ten został osiągnięty w wyniku bardzo długiego procesu konsolidacji organizacji społecznych w ramach społeczeństwa obywatelskiego. Ponieważ proces budowy takiego społeczeństwa w Polsce dopiero trwa, to warto zastanowić się nad wprowadzeniem programów pomocy dla organizacji pozarządowych w zakresie budowy kompetencji organizacyjnych i fachowych. Nawet jeżeli takie programy funkcjonują, to wydaje się, że należałoby je znacznie upowszechnić.

4. Uruchomienie ogólnokrajowego portalu konsultacyjnego

Pomimo faktu, iż w Niemczech jedynie pięć ustaw poddano konsultacji elektronicznej od 2008 r., to jednak taki portal istnieje. Polskie władze mogłyby również powołać ogólnokrajowy portal konsultacyjny, w ramach którego różne władze publiczne mogłyby publicznie i bezpłatnie prowadzić swoje konsultacje.

5. Stałe formy spotkań i współpracy

Z opisu doświadczeń niemieckich wyłania się obraz stałych konsultacji, ze znanymi i uznanymi za fachowych, partnerami społecznymi. Niepotrzebne są regulacje zmuszające urzędników do rozmawiania z partnerami społecznymi, ponieważ rozumieją oni konieczność tego typu działania. Wydaje się, że władze publiczne powinny w szerszym stopniu korzystać ze stałych form współpracy z partnerami społecznymi, niż do tej pory. Służyłoby temu prawo powoływania partnerów społecznych do regularnie odbywających się spotkań komisji władz samorządowych, które to rozwiązanie funkcjonowało do roku 1998.



Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych Szwecja

Anna Szcześniak

Szwecja jest monarchią parlamentarną. Na poziomie krajowym, społeczeństwo jest reprezentowane przez parlament (*Riksdag*), który ma uprawnienia ustawodawcze. Rząd realizuje decyzje Riksdagu i przygotowuje projekty nowych aktów prawnych lub zmian prawa. Król – jako głowa państwa ma niewielkie uprawnienia takie, jak reprezentowanie Szwecji wobec innych państw, zwierzchnictwo w państwowym Kościele ewangelicko-luterańskim, uroczyste otwieranie sesji Parlamentu, wręczenie Nagrody Nobla, a także udzielanie rad, zachęcanie i ostrzeganie Parlamentu i rządu.

Znamiennym przejawem demokracji są wybory powszechne, odbywające się co cztery lata, które dają obywatelom możliwość wywierania wpływu na to, jakie strony będą reprezentować ich na szczeblu ogólnokrajowym (w Riksdagu), regionalnym (w radzie regionu) czy lokalnym (w radzie gminy), a od 1995 r. – także w Unii Europejskiej.²¹¹ Jednakże, istnieje wiele sposobów wpływania na politykę między wyborami, na przykład poprzez udział w referendum, członkostwo w partii politycznej, a przede wszystkim poprzez zgłaszanie opinii na temat propozycji nowego prawa przedstawianych przez rząd.

1. Ścieżka legislacyjna

Jak wspomniano powyżej, Szwecja posiada trzy poziomy administracji publicznej: poziom ogólnokrajowy, regionalny i lokalny. O ile Konstytucja reguluje relacje pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą, o tyle kompetencje rad regionalnych i rad gminnych reguluje ustawa o samorządzie lokalnym (*Local Government Act*) z 1992 r., ustanawiająca szwedzkie gminy w obecnym kształcie²¹². Ustawa zawiera także przepisy dotyczące radnych, rad miejskich, zarządów i komisji. Podział zadań pomiędzy rządem i samorządami lokalnymi zmieniał się na przestrzeni lat. Rozwój demokracji z czasem spowodował przeniesienie wielu zadań rządowych do organów gminy. W gminach łatwiej utrzymuje się stałe kontakty pomiędzy decydentami a społeczeństwem.²¹³

Poziom krajowy

Na poziomie krajowym społeczeństwo jest reprezentowane przez Riksdag – szwedzki jednoizbowy Parlament – liczący 349 parlamentarzystów (w kadencji 2006-2010 47% członków Parlamentu stanowiły kobiety²¹⁴), posiadający władzę ustawodawczą. Propozy-

²¹¹ W niniejszym opracowaniu pomijamy poziom Unii Europejskiej.

²¹² Pierwsze uregulowania dotyczące samorządu lokalnego były wprowadzone w Szwecji w 1862 r. Zob.: Lundell B., *The Learning State. Mechanisms and procedures for public participation in the legislative process in Sweden*, Lund University, Faculty of Law, Paper presented at the International Workshop on Public Participation in the Law-making process 15-16 December 2008, Beijing, China.

²¹³ Aktualnie rząd powołał komisję parlamentarną (Komisję ds Obowiązków Sektora Publicznego – *Committee on Public Sector Responsibilities*), która została zobowiązana do zbadania podziału kompetencji między różnymi szczeblami władzy.

cje nowych aktów prawnych są przedstawiane w większości przypadków przez rząd wspierany w swojej pracy przez instytucje rządowe – ministerstwa oraz około 300 innych jednostek rządowych (agencji i przedsiębiorstw publicznych). Inicjatywa ustawodawcza może wyjść także od parlamentarzystów lub różnych komisji parlamentarnych, także inspirowanych działaniami różnych grup interesów. Zdarza się to jednak wyjątkowo.

Zanim rząd przedstawi propozycję nowego prawa w Parlamencie, dana kwestia jest poddawana analizie i ocenie. Zadanie to może być powierzone urzędnikom we właściwym ministerstwie, albo też – na co rząd często się decyduje – ekspertowi lub grupie specjalistów (komisji), do których kierowana jest prośba o bliższe zbadanie danego zagadnienia. W rezultacie powstaje raport według instrukcji rządu zawierający analizę i sformułowanie problemu, jaki ma rozwiązać planowana ustawa. Raport jest publikowany i jest powszechnie dostępny. Co roku publikuje się od 100 do 150 raportów. W 2007 r. ukazało się 113 raportów. Komisja pracująca nad daną kwestią działa niezależnie, jednak odpowiedzialny minister wyznacza jej członków, którzy z kolei mogą włączać do niej ekspertów z różnych dziedzin, osoby publiczne i polityków. Już na tym wczesnym etapie zarówno opozycja parlamentarna, jak i różne grupy interesów mają możliwość śledzenia prac nad nowym prawem, co więcej jest to najdogodniejszy czas, aby mieć wpływ na kształt opracowywanych przepisów prawnych. Komisja pracuje około 2 lat. Zazwyczaj działa około 200 komisji równocześnie. Przykładowo w 2007 r. powołano 143 nowe komisje, a 113 zakończyło swoją pracę.²¹⁵

Zanim rząd przygotowuje rekomendacje na podstawie opracowanego raportu, jest on przekazywany do konsultacji do agencji rządowych, władz lokalnych, organizacji pozarządowych i innych instytucji, które mogą bezpośrednio odczuć działanie projektowanego rozwiązania prawnego. Po zebraniu opinii od partnerów społecznych, właściwe ministerstwo tworzy propozycję ustawy, która zostanie skierowana do Parlamentu. Co do zasady, rząd jest zobligowany przekazać propozycję aktu prawnego do Rady Legislacyjnej (*Council on Legislation*), której członkami są sędziowie Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Administracyjnego. Działanie to ma na celu ustalenie zgodności proponowanego prawa z innymi aktami prawnymi, a w szczególności – z Konstytucją. Jednakże Rada Legislacyjna jest jedynie ciałem konsultacyjnym, a nie podejmującym ostateczne decyzje co do kształtu proponowanego prawa.

W Parlamencie, zanim odbędzie się głosowanie nad konkretną propozycją, ustawa jest kierowana do jednej z komisji parlamentarnych (w kadencji 2006-2010 było ich piętnaście), pracujących na podobnych zasadach, jak komisje w polskim Sejmie. Każdy członek Parlamentu może zgłosić swoją kontrpropozycję do ustawy rządowej. Komisja zajmująca się rozpatrywaniem danego projektu ustawy, opracowuje raport prezentowany na forum całej izby. Następnie odbywa się debata. Jeśli nie ma uwag, przeprowadzane jest głosowanie i propozycja ustawy staje się obowiązującym prawem. W Parlamencie szwedzkim decyzje zapadają większością głosów. Nowe ustawy i nowelizacje istniejących ustaw wchodzą w życie poprzez ogłoszenie ich przez rząd – są drukowane w Szwedzkim Kodeksie Praw (*Swedish Code of Statutes*).²¹⁶

²¹⁴ www.riksdagen.se/templates/R_Page___12595.aspx

²¹⁵ *The Swedish Law-Making Process*, FACT SHEET, Ministry of Justice, June 2007 oraz Lundell B., *The Learning State. Mechanisms and procedures for public participation in the legislative process in Sweden*, Lund University, Faculty of Law, Paper presented at the International Workshop on Public Participation in the Law-making process 15-16 December 2008, Beijing, China.

²¹⁶ *The Swedish Law-Making Process*, FACT SHEET, Ministry of Justice, June 2007.

Poziom regionalny²¹⁷

W Szwecji jest 21 jednostek administracyjnych, odpowiadających polskim regionom. Władza w regionach jest podzielona pomiędzy Rady Regionalne (*County Councils*), których członkowie są wybierani w wyborach powszechnych oraz regionalne jednostki administracji publicznej. W każdym z regionów działa Zarząd Regionu (*County Administrative Board*) – jako przedstawiciel rządu centralnego i łącznik pomiędzy ogólnokrajowym i regionalnym poziomem. Przewodniczący Zarządu Regionu jest wskazywany przez rząd i jest on mianowany Gubernatorem (*County Governor*). Zarząd Regionu jest odpowiedzialny między innymi za niektóre kwestie opieki socjalnej i planowanie regionalne, współpracuje także z większością jednostek publicznych na wszystkich poziomach administracji.

Decyzje polityczne w regionie są podejmowane przez Radę Regionalną, która wyznacza Regionalny Komitet Wykonawczy (*County Executive Committee*), koordynujący i prowadzący prace rady. Ponadto rada jest wspierana przez liczne komisje, zajmujące się różnymi zagadnieniami. Komisje wdrażają decyzje podejmowane przez radę. Rady Regionalne są odpowiedzialne za usługi medyczne (które pochłaniają około 80% ich budżetu), edukację, kulturę i wsparcie biznesu działającego w regionie. Odpowiedzialność za transport publiczny spoczywa i na Radach Regionalnych, i na Radach Gminnych. Działalność Rad Regionalnych jest finansowana przez rząd w formie grantów, jak również z podatków i opłat regionalnych, co reguluje wspomniana ustawa o samorządzie lokalnym.

Poziom lokalny²¹⁸

W Szwecji jest 290 gmin. Decyzje dotyczące danej gminy podejmowane są przez Radę, której członkowie są wybierani w wyborach powszechnych. Rada Gminy powołuje Zarząd Gminy (*Municipal Executive Board*), prowadzący i koordynujący prace rady. Rada Gminy podejmuje decyzje w wielu kwestiach, na przykład w sprawie szkolnictwa podstawowego i średniego, przedszkoli, dróg, sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i energetycznej, opieki nad osobami starszymi itp. Gminy udzielają różnego rodzaju licencji i pozwoleń, na przykład pozwoleń budowlanych czy licencji na sprzedaż alkoholu. Działalność Rady Gminy, podobnie jak Rad Regionalnych, jest finansowana z podatków i opłat lokalnych oraz grantów rządowych, co reguluje ustawa o samorządzie lokalnym, a do innych aktów prawnych determinujących działanie gmin należą: ustawa o usługach socjalnych (*Social Services Act*), ustawa o planowaniu i budownictwie (*Planning and Building Act*) oraz ustawa o szkołach (*Schools Act*).

Rada Gminy spotyka się raz w miesiącu, podejmując istotne dla danej społeczności decyzje. Jest ona wspierana w swojej pracy przez komisje tematyczne i biura. Posiedzenia rady są jawne i są rejestrowane. Od decyzji komunalnych można się odwoływać na podstawie stwierdzenia ich niezgodności z obowiązującym prawem lub poprzez odwołanie się do Zarządu Regionu.

2. Uregulowania prawne gwarantujące udział partnerów społecznych w procesie konsultacji

Podstawowe przepisy określające, jak Szwecja powinna być rządzona są zapisane w Konstytucji. Z jej zapisów wynika również praktykowana otwartość i transparentność władz publicznych. Wśród podstawowych praw są określone relacje między władzą ustawodawczą

²¹⁷ www.sweden.gov.se

²¹⁸ www.sweden.gov.se

i wykonawczą, a także podstawowe prawa, jakie przysługują obywatelom. *Instrument of Government* między innymi gwarantuje obywatelom prawo do informacji, organizowania demonstracji, zakładania partii politycznych i praktykowania swojej religii. Do podstawowych wolności i praw wszystkich obywateli szwedzkich między innymi należą podane poniżej.

1. Wolność słowa: prawo do przekazywania informacji i wyrażania poglądów, opinii i uczuć, ustnie, za pomocą znaków, na piśmie lub w inny sposób.
2. Wolność informacji: prawo do upowszechniania i otrzymywania informacji lub zapoznawania się z wypowiedziami innych osób w inny sposób.
3. Wolność zgromadzeń: prawo do organizowania lub uczestniczenia w spotkaniach w celu przekazania informacji lub wyrażenia opinii lub w innych podobnych celach, lub w celu przedstawienia twórczości.
4. Wolność demonstracji: prawo do organizowania lub uczestniczenia w demonstracji w miejscu publicznym.
5. Wolność zrzeszania się: prawo do zrzeszania się z innymi w celach publicznych lub prywatnych.
6. Wolność wyznania: swoboda praktyk religijnych indywidualnych lub w towarzystwie innych.

Na mocy podstawowych praw, a przede wszystkim w praktyce, Szwecja jest krajem o wyjątkowej przejrzystości i jawności działania władz publicznych oraz instytucji państwowych.

W Szwecji tworzenie prawa odbywa się przy udziale partnerów społecznych, którymi są organizacje pracodawców i pracowników, a w znacznie węższym zakresie organizacje reprezentujące różne inne grupy interesariuszy. Organizacje pozarządowe mają swój udział w tworzeniu prawa w zakresie spraw dotyczących rynku pracy, na mocy tzw. *Ustawy o współdecydowaniu*.²¹⁹

Jak wspomniano w punkcie 1, najistotniejszym etapem tworzenia nowych rozwiązań legislacyjnych jest praca komisji powoływanych przez ministerstwa. Formalne uregulowania nie obligują władz do umożliwiania udziału w nich organizacjom pozarządowym, a jedynie dopuszczają taką możliwość. Konstytucja Szwecji (*Instrument of Government*, rozdział 7, art. 2) stwierdza, że w działalności rządu, jeśli zachodzi potrzeba niezbędne informacje i opinie **muszą** być uzyskiwane od jednostek publicznych. Organizacje i osoby prywatne, **powinny** mieć możliwość wyrażenia opinii, w razie potrzeby. Z przywołanych przepisów wynika, że rząd musi uzyskać informacje od instytucji czy władz publicznych i nie może zmusić do wypowiedziania się organizacji i osób prywatnych. Podobne podejście w odniesieniu do organizacji pozarządowych wynika między innymi z podręcznika dla komisji pracujących nad nowym prawem.²²⁰ W Szwecji uważa się, że dzięki pracom komisji skutecznie wykorzystywana jest wiedza posiadana przez różne grupy społeczne i ekspertów w zakresie opracowywanych kwestii. Oznacza to, że możliwe jest zaproponowanie opozycji parlamentarnej i różnym grupom interesów udziału w pracach nad nowym projektem legislacyjnym na wczesnym etapie i że politycy i eksperci mogą oczekiwać owocnej współpracy ze strony rządowej.

Formalne zasady regulujące prace komisji są zawarte w *Kommittéförordningen* (SFS 1998:1474; rozporządzenie rządu w sprawie komisji). Rozporządzenie to zawiera stwier-

²¹⁹ Bartol A., *Organizacje pozarządowe w Unii Europejskiej*, Biuletyn Analiz UKIE nr 9, maj 2002.

²²⁰ Ds 2000:1 Kommittéhandboken (Handbook for committees) p 9 [za:] Lundell B., *The Learning State. Mechanisms and procedures for public participation in the legislative process in Sweden*, Lund University, Faculty of Law, Paper presented at the International Workshop on Public Participation in the Law-making process 15-16 December 2008, Beijing, China.

dzenie, że w trakcie prac nad nowym prawem komisja musi uwzględniać takie aspekty, jak: konsekwencje proponowanych rozwiązań w zakresie dochodów i kosztów dla obywateli, w zakresie przestępczości i zapobieganiu jej, konsekwencje dla płci, małych firm i koszty dla osób, których dotyczy nowe prawo. Jeśli proponowane rozwiązanie będzie negatywnie wpływało na budżet państwa, w raporcie komisji musi być propozycja, jak mają być sfinansowane wydatki na wdrożenie ustawy i koszty związane z jej wprowadzeniem. Dla pozyskania tych informacji i danych wskazane jest zatem zasięgnięcie opinii różnych gremiów, zależnie od opracowywanego zagadnienia. Raport zawierający konkluzje z prac komisji jest dystrybuowany wśród różnych instytucji w celu uzyskania opinii na temat zawartych w nim ustaleń i propozycji. Oprócz opinii oczekiwanych od konkretnych adresatów raportu, ministerstwa mogą otrzymywać opinie od wszystkich, którzy chcą zabrać głos w danej kwestii. Obecnie znaczenie różnych grup interesów jest mniejsze, niż 20-30 lat wcześniej, niemniej podkreśla się, że tworzenie nowego prawa jest procesem nakierowanym na skorzystanie z wiedzy i doświadczenia różnych grup, zidentyfikowanie rozwiązań alternatywnych i ich ocenę oraz uzyskanie porozumienia między rządem a beneficjentami nowego prawa. Stąd naturalne dążenie do włączania w prace komisji różnych stron na jak najwcześniejszym etapie.

Rozpatrując przykład Szwecji, trzeba pamiętać, że demokracja przenika całe społeczeństwo i należy uwzględnić, że w społeczeństwie jest głęboko zakorzenione poczucie obowiązku obywatelskiego, z którego wynika angażowanie się w kwestie państwowe. Przejawem tej postawy jest wysoki odsetek (około 80%) obywateli szwedzkich uczestniczących w wyborach powszechnych. Kształtowanie postaw obywatelskich, rozpoczyna się już w szkole, gdzie dzieci i młodzież zachęca się do wpływania na swoje otoczenie, choćby poprzez pracę w radach uczniowskich, a później studenckich. Rady uczniowskie zwykle są pytane o to, gdzie powinny powstać boiska czy ścieżki rowerowe. Mniejsze dzieci również są proszone o „opinie”, ale innymi metodami, na przykład rysują swoje marzenia dotyczące ich otoczenia, miejscowości. W trakcie pracy zawodowej istotne znaczenie ma angażowanie się pracowników w działalność związków zawodowych. Społeczeństwo szwedzkie aktywnie uczestniczy również w tworzeniu wspólnot mieszkańców za pośrednictwem stowarzyszeń i innych organizacji społecznych. Na poziomie lokalnym każdy mieszkaniec zameldowany w gminie jest uprawniony do wnoszenia wniosków do rady gminy i regionu (tzw. wnioski obywateli) i ma prawo oczekiwać, że wniosek zostanie rozpatrzony. Mieszkańcy gminy mają również prawo do podjęcia tzw. inicjatywy obywatelskiej w postaci wniosku o przeprowadzenie referendum w konkretnej sprawie, w przypadku poparcia ze strony co najmniej pięciu procent mieszkańców gminy. Ponadto wpływ na kwestie lokalne mają użytkownicy usług publicznych oferowanych przez gminy, na przykład w zakresie szkolnictwa, ośrodków opieki dziennej oraz ośrodków opieki nad osobami starszymi.

3. Działania władz publicznych ukierunkowane na pozyskanie opinii partnerów społecznych. Aktywizowanie partnerów

W Szwecji różne organizacje i instytucje najczęściej są włączane w proces legislacyjny podczas prac komisji, powoływanych przez poszczególne ministerstwa. Jak wspomniano wcześniej członkowie komisji mogą zapraszać do jej prac ekspertów – również osoby reprezentujące różnych interesariuszy. Druga możliwość pozyskania opinii od partnerów społecznych to kierowanie raportów z prac komisji do różnych gremiów. Raporty zazwyczaj są przesyłane do uczelni wyższych. Przykładowo na Wydziale Prawa w Lund co roku

przygotowuje się około 30-40 opinii. Liczba organizacji, grup interesów itp., do których raporty są wysyłane może być bardzo duża – 2500 różnych organizacji było poproszonych o opinie na temat oddzielenia szwedzkiego Kościoła od państwa, ale tylko kilka, gdy propozycja dotyczyła niewielkiej grupy lub gdy ograniczony był czas przeznaczony na konsultacje. W rzadkich przypadkach rezerwuje się pieniądze w celu stymulowania debaty publicznej za pomocą różnych środków (na przykład spotkań fokusowych).

Biuro Rządu zawsze dokonuje podsumowania zebranych opinii, które w formie oficjalnego dokumentu są publikowane i zazwyczaj są wykorzystywane do przygotowania ostatecznej wersji rządowego projektu. Opinie i streszczenia jako dokumenty publiczne, zgodnie ze szwedzkim prawem, są powszechnie dostępne dla wszystkich zainteresowanych.

Czasami przesyłanie raportów dotyczących nowych rozwiązań prawnych do różnych instytucji i organizacji jest zastępowane lub uzupełniane przez wysłuchania zaproszonych gości, zazwyczaj zamknięte dla osób postronnych. Jednak ta forma zbierania opinii o proponowanych rozwiązaniach legislacyjnych należy do rzadkości.

Po przesłaniu przez rząd propozycji nowego aktu prawnego do Parlamentu, możliwe jest jeszcze wpływanie na ostateczny kształt uregulowania. Wnioski w sprawie ewentualnych zmian mogą pochodzić między innymi od organizacji, grup lobbingowych i innych zainteresowanych stron. Czasami komisja parlamentarna pracująca nad daną ustawą wysłuchuje grup i organizacji pragnących przedstawić swoje opinie.

W Szwecji uważa się, że w tworzeniu nowego prawa mogą brać udział wszystkie zainteresowane organizacje, mogą one na kilku etapach prac legislacyjnych zgłaszać swoje opinie, a rząd Szwecji jest zainteresowany skorzystaniem z ich wiedzy dostarczanej w procesie tworzenia nowych aktów prawnych.

4. Dostęp do informacji dla partnerów społecznych

W Szwecji dostęp do informacji dla partnerów społecznych, ale także dla wszystkich obywateli, wynika bezpośrednio z praw i wolności podstawowych (przedstawionych w punkcie 2), a konkretnie – wolności informacji, czyli prawa do upowszechniania i otrzymywania informacji lub zapoznawania się z wypowiedziami innych osób. Istotne jest w tym aspekcie również inne prawo: ustawa o wolności prasy (*Freedom of the Press Act*). Dzięki temu społeczeństwo ma dostęp do informacji o pracach Parlamentu, rządu oraz agencji rządowych, a także ma dostęp do oficjalnych dokumentów, między innymi raportów z prac komisji opracowujących projekty aktów prawnych. Przykładowo korespondencja pomiędzy królem Szwecji a premierem jest publicznym dokumentem i musi być dostępna dla wszystkich, podobnie publiczne są posiedzenia sądów. Każdy ma prawo wglądu do dokumentów – ma prawo uzyskać informację, jakie dokumenty napłynęły do danego urzędu publicznego, nad jakimi kwestiami urząd pracuje i kto konkretnie zajmuje się daną sprawą. Dokumenty rządowe są udostępniane za pośrednictwem Centrum Danych (*Records Centre*).²²¹ Wszystkie bieżące akty prawne, poza publikacją w Szwedzkim Kodeksie Praw (tylko w języku szwedzkim), są przechowywane w bibliotece *Riksdagu* i w większości bibliotek publicznych. W formie elektronicznej są dostępne na stronie internetowej *Riksdagu* (także jedynie w języku szwedzkim). Wszystkie informacje dotyczące szwedzkiego ustawodaw-

²²¹ www.sweden.se/eng/Home/Work/The-Swedish-system/What-is-the-Swedish-model/Facts/The-Swedish-System-of-Government/; Fact Sheet FS 55 z, Publisher: Swedish Institute, Published: Apr 10, 2007.

stwa są umieszczane w oficjalnym portalu Lagrummet, który jest ogólnie dostępny. Niektóre ministerstwa i agencje rządowe publikują część przepisów w języku angielskim.

Zasada publicznego dostępu do dokumentów oznacza również, że urzędnicy państwowi oraz inni pracownicy administracji publicznej, w tym samorządowej, mogą ujawniać informacje, to znaczy są uprawnieni do przekazywania mediom oraz innym zainteresowanym osobom wszystkiego, co wiedzą o danej sprawie.

Pomimo ogólnej zasady powszechnej dostępności dokumentów, nie wszystkie dokumenty mogą być ujawnione. Dostęp może być zastrzeżony, jeśli dokument dotyczy:

- bezpieczeństwa kraju lub jego stosunków z innym państwem lub organizacją międzynarodową,
- centralnej polityki fiskalnej, monetarnej lub walutowej kraju,
- inspekcji, kontroli lub innych działań nadzorczych władzy publicznej,
- kwestii związanych z zapobieganiem lub ściganiem przestępstw,
- interesów ekonomicznych instytucji publicznych,
- ochrony osobistej lub kwestii ekonomicznych dotyczących podmiotów prywatnych,
- ochrony gatunków zwierząt i roślin.

Jeśli kwestie poufne są przedmiotem obrad sądu, sąd może je prowadzić przy drzwiach zamkniętych.

Oficjalnym dokumentem powszechnie dostępnym jest:

- dokument zawierający tekst, obraz lub informacje przechowywane w inny sposób, na przykład w formie elektronicznej,
- dokument przechowywany przez władzę publiczną oraz dokument otrzymany lub sporządzony przez dany organ.

Co ciekawe, projekty decyzji nie są zazwyczaj traktowane jako dokumenty publiczne.

Większość dokumentów urzędowych jest publicznie dostępna, chyba że zostały one uznane za tajne na podstawie ustawy o tajemnicy. Zazwyczaj nie jest wymagane podanie przyczyny, dlaczego ktoś pragnie zapoznać się z danym dokumentem lub informacją. Każdy, kto spotka się z odmową dostępu do dokumentów publicznych, może wnieść odwołanie od tej decyzji.

5. Przegląd głównych organizacji i ich metod pracy Dobre praktyki władz publicznych i partnerów społecznych

5.1. Organizacje i instytucje włączane do konsultacji społecznych

Szwecja należy do krajów, w których angażowanie się w działalność organizacji pozarządowych i wolontariat ma długie tradycje. Co więcej, idea zaangażowania społecznego poprzez formalne członkostwo w stowarzyszeniach jest rozumiana jako fundamentalna część szwedzkiej demokracji. Przez wiele lat organizacje pozarządowe były wspierane finansowo za pośrednictwem subsydiów i grantów przez rząd i samorządy lokalne. Istotną część tego wsparcia kierowano do organizacji na podstawie liczby ich formalnych członków czy nasilenia działalności promocyjnej, mierzonej liczbą przeprowadzonych spotkań i podjętych inicjatyw, bez względu na rodzaj prowadzonej aktywności. Ważną formą wsparcia organizacji pozarządowych przez samorządy lokalne było również udzielanie pomocy rzeczowej w postaci bezpłatnego dostępu do pomieszczeń i innych zasobów komunalnych.

W rezultacie ponad połowa społeczeństwa jest związana z tego typu organizacjami, chociaż według innych szacunków tylko 10% Szwedów nie należy formalnie do żadnej organizacji.²²² Najwięcej osób w wieku od 16 do 74 lat angażuje się w działalność na rzecz sportu i rekreacji (20%), następnie – w działalność dotyczącą kwestii społecznych (16%), mieszkalnictwa (8%) czy kultury (5%).²²³

Do konsultacji proponowanych przez rząd aktów prawnych zapraszane są jednostki publiczne i organizacje pozarządowe. Często uczestniczą w nich związki zawodowe (np. Krajowa Konfederacja Związków Zawodowych – *Landsorganisationen i Sverige – LO*²²⁴, Krajowa Konfederacja Związków Zawodowych Profesjonalistów – *Saco* skupiająca pracowników, studentów, naukowców, samozatrudnionych i emerytów reprezentujących różne zawody²²⁵, Krajowa Konfederacja Związków Zawodowych Pracowników – *TCO*²²⁶), izby gospodarcze (jest ich 11), stowarzyszenia branżowe lub inne – skupiające jednostki publiczne, na przykład Szwedzkie Stowarzyszenie Władz Lokalnych i Regionalnych (*The Swedish Association of Local Authorities and Regions – SALAR*) reprezentujące wszystkie szwedzkie gminy i regiony, pomimo że członkostwo jest dobrowolne. Najbardziej wpływową organizacją reprezentującą biznes jest Konfederacja Szwedzkich Przedsiębiorców (*Svenskt Näringsliv*)²²⁷, skupiająca 50 organizacji członkowskich i 54 tys. przedsiębiorców zatrudniających około 1,5 mln pracowników. Konfederacja prowadzi regularną działalność w zakresie rzecznictwa interesów swoich członków na wszystkich poziomach władzy.

Przykładowo, do konsultacji dotyczących opracowywanego programu reform na rzecz wzrostu i zatrudnienia w latach 2008-2010 zaproszono osiem instytucji:²²⁸

- Krajowe Stowarzyszenie Edukacji Osób Dorosłych (*Folkbildningsförbundet*)²²⁹,
- *Folkbildningsrådet* – to wspólna nazwa dla niezależnych działań prowadzonych przez szkoły i stowarzyszenia szkół w formie kursów, kół naukowych i działalności kulturalnej²³⁰,
- Krajową Federację Centrów Zasobów dla Kobiet, Regionalne Centrum Zasobów w Dalarna (*Resurscentra nordvästra Dalarna*)²³¹,
- Izbę Gospodarczą w Sztokholmie (*Stockholms Handelskammare*)²³²,
- Krajowe Stowarzyszenie Wynalazców (*Svenska Uppfinnareföreningen*)²³³,
- Krajową Radę Handlu (*Sveriges Exportråd*)²³⁴,
- Krajową Unię Studentów (*Sveriges förenade studentkårer*)²³⁵,
- Krajową Radę Technologii Ochrony Środowiska (*Sveriges miljöteknikråd – Swentec*)²³⁶.

²²² Dane z 2005 r. na podst.: *Characteristics of the Swedish voluntary sector*, Ersta Sköndal University College, prezentacja oraz Trägårdh L., *State and Civil Society in Northern Europe. The Swedish Model Reconsidered*, Berghahn Books, 2007.

²²³ Dane dotyczą 2005 r. na podst.: *Characteristics of the Swedish voluntary sector*, Ersta Sköndal University College, prezentacja, s. 3. Zobacz też: Wijkström F., *The Role of Civil Society. The Case of Sweden in International Comparison*, Paper prepared for and presented at The 1st International Korean Studies Workshop on: "Civil Society & Consolidating Democracy in Comparative Perspective" May 21-22, 2004, Allen Hall/ New Millennium Hall, Yonsei University.

²²⁴ www.lo.se

²²⁵ www.saco.se

²²⁶ www.tco.se

²²⁷ www.svensktnaringsliv.se

²²⁸ Swedish Reform Programme for Growth and Jobs – Annual Progress Report 2009, www.sweden.gov.se, s. 123.

²²⁹ www.studieforbunden.se

²³⁰ www.folkbildning.se

²³¹ www.w7dalarna.se

²³² www.chamber.se

²³³ www.uppfinnare.se

²³⁴ www.swedishtrade.se

²³⁵ www.sfs.se

²³⁶ <http://swentec.se>

5.2. Dobre praktyki władz publicznych i partnerów społecznych

W końcu ubiegłego stulecia w Szwecji stwierdzono, że demokracja potrzebuje rewitalizacji i wzmocnienia, ponieważ zauważono, że partie skupiają coraz mniej członków. W 1998 r. powołano nawet ministra ze specjalnymi kompetencjami w zakresie promocji rozwoju demokracji. W 2001 r. w budżecie przewidziano fundusze na działania związane ze zwiększeniem zaangażowania społeczeństwa w życie publiczne.²³⁷ Poniżej przedstawiono przykłady inicjatyw podejmowanych w tamtym okresie przez władze publiczne na szczeblu krajowym i lokalnym dla zwiększenia zaangażowania społeczeństwa w kształtowanie swojego otoczenia.

Plac Demokracji²³⁸

Plac Demokracji (*Demokratitorget*) jest przykładem konsultacji społecznych, prowadzonych na poziomie centralnym. W końcu lat dziewięćdziesiątych powołano rządową Komisję ds. Demokracji, która miała zbadać przyszłość demokracji w Szwecji oraz przygotować rekomendacje w zakresie rewitalizacji demokracji. W trakcie swoich prac komisja aktywnie korzystała z nowoczesnych narzędzi komunikacji zapewnianych przez Internet. W trakcie prac komisji kilkakrotnie organizowano dyskusje na stronie internetowej komisji, za pośrednictwem której udostępniano wszystkie przygotowane publikacje. Ogólnie udostępniono w ten sposób ponad 40 raportów okresowych z prac komisji oraz zorganizowano ponad 30 różnych forów w celu poznania opinii interesariuszy. W trakcie prac komisji odnotowano średnio 600 wizyt tygodniowo, a w fazie końcowej dochodziło nawet do 100 wizyt na stronie dziennie. Ponadto, oprócz działań *on-line*, członkowie komisji podróżowali po całym kraju i przeprowadzali seminaria oraz spotkania w urzędach gmin, organizowali konferencje z udziałem krajowych i międzynarodowych ekspertów.

Na podstawie raportu końcowego z prac komisji Minister ds. Demokracji i Administracji Publicznej zarządził konsultacje społeczne na temat demokracji i społecznego zaangażowania w całym kraju. Trwały one w drugiej połowie 2000 r. Raport był udostępniony w Internecie, a także rozesłany do wielu agencji, samorządów gminnych i regionalnych oraz innych organizacji, jak również do 501 wybranych obywateli. W odpowiedzi uzyskano ponad 400 opinii, które także zostały opublikowane w Internecie. Strona www.demokratitorget.gov.se stała się główną stroną wykorzystywaną przez rząd do komunikacji w trakcie prac legislacyjnych. Za pośrednictwem tej strony organizacje mogły też ubiegać się o fundusze na realizację projektów związanych z rozwojem demokracji partycypacyjnej. Publikowano też na niej dobre praktyki w zakresie e-demokracji oraz umożliwiano kontakty z politykami i ekspertami.

Wykorzystanie Internetu do komunikacji ze społeczeństwem przez Komisję ds. Demokracji spowodowało zwiększenie zainteresowania konsultacjami *on-line* ze strony różnych grup interesariuszy, a także upowszechniło stosowanie nowoczesnych narzędzi komunikacji przez inne komisje i jednostki rządowe.

²³⁷ *Swedish Democracy Policy: Emphasis on Empowerment and Participation*, "Democracy – from a Swedish point of view", paper published in connection with the Council of Europe Forum for the Future of Democracy 2007 in Sweden, Ministry of Integration and Gender Equality Sweden, s. 5.

²³⁸ *Online Consultation in GOL Countries. Initiatives to foster e-democracy*, project report 6 December 2001, a joint product of the members of the Government Online International Network drafted by Pauline Poland, Ministry of the Interior and Kingdom Relations the Netherlands.

Nowe Lotnisko²³⁹

Nowe Lotnisko (*Ny Flygplats*) to przykład efektywnych konsultacji społecznych przeprowadzonych przez agencję rządową. W porównaniu do innych krajów, szwedzkie agencje rządowe cieszą się znaczną niezależnością. W rezultacie wieloma kwestiami dotyczącymi polityki w rzeczywistości zajmują się agencje (a nie ministerstwa), często jednak we współpracy z ministerstwami lub w ich imieniu.

Dyskusje dotyczące zlokalizowania w Sztokholmie nowego lotniska trwały kilka lat. W styczniu 2000 r. Urząd Lotnictwa Cywilnego (*Luftfartsverket*) zdecydował się otworzyć stronę internetową „NyFlygplats” dedykowaną tej kwestii. Za pośrednictwem strony wszyscy zainteresowani (obywatele, organizacje pozarządowe, samorządy lokalne i jednostki rządowe) mieli możliwość swobodnego udziału w dyskusji na temat nowego lotniska i w wypracowaniu ostatecznej decyzji w tej sprawie.

Urząd stworzył nowy rodzaj forum dla zaawansowanego dialogu z obywatelami na długo przed zapadnięciem decyzji. Jednym z kluczowych elementów strony była „siatka opinii”, w której organizacje, grupy działania, partie, gminy i inne władze przedstawiały swoje opinie w ważnych kwestiach. Dzięki temu odwiedzający stronę mogli łatwo zapoznać się z przebiegiem dyskusji.

Innym elementem godnym uwagi były szczegółowe opisy różnych alternatywnych lokalizacji lotniska. Teksty, zdjęcia, mapy i krótkie filmy dawały dokładne opisy różnych rozwiązań. Na stronie umieszczono także wywiady z obywatelami, e-kartki, kompleksowy „bank materiałów” oraz umożliwiono internautom skontaktowanie się z wieloma organizacjami dla ułatwienia zawiązania ewentualnych koalicji, aby „mówić jednym głosem”.

Strona została zamknięta w styczniu 2001 r. Rząd zdecydował, że lotnisko nie będzie zbudowane na południe od Sztokholmu.²⁴⁰

Bollnäs²⁴¹

Władze Gminy Bollnäs przez wiele lat podejmowały wysiłki na rzecz umocnienia lokalnej demokracji poprzez dialog ze społecznością lokalną. Dzięki wdrożonym działaniom mieszkańcy mogą łatwo śledzić poczynania władz oraz mogą wpływać na podejmowane decyzje.

Podejmując liczne działania dla wzmocnienia dialogu z mieszkańcami, władze gminy skoncentrowały się na rozwoju partycypacji ze wsparciem nowoczesnych narzędzi komunikacji. Wszystkie istotne dokumenty umieszczano w Interencje, między innymi protokoły ze spotkań rady gminy oraz dane dotyczące władz lokalnych. Rozpoczęto transmisje *online* ze spotkań, w trakcie których mieszkańcy mogli zgłaszać pytania do członków rady za pośrednictwem poczty elektronicznej. Odpowiedzi na te pytania oraz zgłoszone przed posiedzeniem rady udzielano bezpośrednio w trakcie spotkania.

Internetowy „Dialog” stanowił alternatywny – obok tradycyjnego – środek komunikacji władzy lokalnej z mieszkańcami, umożliwiał mieszkańcom zgłaszanie pytań i problemów,

²³⁹ *Online Consultation in GOL Countries. Initiatives to foster e-democracy*, project report 6 December 2001, a joint product of the members of the Government Online International Network drafted by Pauline Poland, Ministry of the Interior and Kingdom Relations the Netherlands.

²⁴⁰ Obecnie w pobliżu Sztokholmu są 3 lotniska: Stockholm Arlanda Airport położone 43 km na północ od Sztokholmu – główne lotnisko w kraju, Stockholm Skavsta Airport Nyköping znajduje się 100 km na południe od Sztokholmu i Sztokholm-Bromma Airport położone 9 km na zachód od centrum Sztokholmu. Wszystkie działały przed zorganizowaniem konsultacji w latach 2000-2001.

²⁴¹ *Online Consultation in GOL Countries. Initiatives to foster e-democracy*, project report 6 December 2001, a joint product of the members of the Government Online International Network drafted by Pauline Poland, Ministry of the Interior and Kingdom Relations the Netherlands; www.bollnas.se

a co istotne zapewniał także uzyskanie odpowiedzi w ciągu 48 godzin. W rezultacie Gmina Bollnäs stała się wzorcem dla innych szwedzkich samorządów w zakresie wykorzystania Internetu dla wdrażania idei demokracji partycypacyjnej oraz do obsługi mieszkańców.

Kalix²⁴²

Przykładem kolejnego samorządu, który z powodzeniem wdrożył nowoczesne narzędzia komunikacji do uaktywnienia społeczności lokalnej jest Miasto Kalix. We wrześniu 2000 r. uruchomiono „urząd miasta *on-line*”, dzięki czemu mieszkańcy mogli brać udział w czatach z lokalnymi politykami oraz osobami odpowiedzialnymi za zagospodarowanie przestrzenne gminy, a także głosować w sprawie zagadnień związanych z renowacją centrum miasta. Wszyscy mieszkańcy, którzy ukończyli 11 lat mieli możliwość wypowiedzenia się za pośrednictwem strony internetowej, telefonicznie lub przy pomocy papierowych ankiet. Władze lokalne pragnęły uświadomić obywatelom, że naprawdę mają wpływ na swoje otoczenie oraz na to, co się dzieje w ich mieście. Przez niemal trzy tygodnie ponad 7% mieszkańców przekazało swoje opinie, dotyczące planowanej renowacji centrum miasta (dla porównania – we wcześniejszych latach, w trakcie wcześniej przeprowadzanych podobnych akcji, ale bez wykorzystania Internetu, uzyskiwano kilkanaście opinii). Po tym sukcesie podjęto kolejne projekty dla uzyskania bardziej szczegółowych opinii.

Każda osoba, pragnąca zapoznać się z konkretnymi propozycjami władz miasta (mapami, planami itp.) oraz wyrazić swoją opinię, miała własne hasło dostępu do strony internetowej. Osoby, które nie miały własnych komputerów, mogły popołudniami skorzystać z dostępu do komputerów w szkołach i bibliotekach. Tak zorganizowane konsultacje wywołały entuzjazm – ponad 4,5 tys. osób odwiedziło stronę internetową miasta, ponad 50 osób uczestniczyło w dyskusji z burmistrzem i prawie 1200 osób (spośród 18 tys. mieszkańców) odpowiedziało na przedstawione pytania dotyczące renowacji centrum miasta (86% z nich – za pośrednictwem Internetu). Respondenci poruszyli wiele różnych spraw, okazało się, że według nich Kalix potrzebuje więcej terenów zielonych, lepszych ścieżek rowerowych oraz miejsc spacerowych. Dzięki przeprowadzonym konsultacjom centrum miasta zostało przebudowane zgodnie z życzeniem mieszkańców. W następnym okresie, bazując na zdobytych doświadczeniach, władze miasta prowadziły podobne konsultacje na temat lokalnych potrzeb.

Sieć Przeciwko Wykluczeniu Społecznemu

Jednym z przykładów mobilizacji organizacji pozarządowych do skutecznego zabiegania o interesy reprezentowanych grup jest **Sieć Przeciwko Wykluczeniu Społecznemu** (*Network Against Social Exclusion*) utworzona w 2000 r. z inicjatywy osoby reprezentującej jedną ze szwedzkich społecznych organizacji pozarządowych, aby działać na forum Unii Europejskiej.²⁴³ W sieci znalazły się różne organizacje pozarządowe i skupiające wolontariuszy, reprezentujące grupy społeczne w gorszym położeniu. Niektóre z tych organizacji świadczyły usługi dla swoich członków, inne zajmowały się rzecznictwem ich interesów. Kilka z organizacji tworzących sieć należało do dużych, silnych i liczących się w kształtowaniu szwedzkiej polityki społecznej, ale w sieci były również jednostki małe, o małej liczbie członków i o ograniczonych zasobach. Innowacyjność sieci polegała na tym, że była

²⁴² Tamże oraz www.kalix.se

²⁴³ Jacobson K., Johansson H., *The Micro-Politics of the OMC Process: NGO Activities and the Social Inclusion Process in Sweden*, Paper for presentation at the International Meetings on Law and Society in the 21st Century, Humboldt University, Berlin, 25-28 July 2007.

to pierwsza inicjatywa, która zgromadziła większość NGO (organizacji pozarządowych²⁴⁴) zajmujących się zagadnieniami pomocy społecznej i wykluczenia społecznego w Szwecji. Godny podkreślenia jest fakt, że utworzenie sieci to oddolna inicjatywa, która zgrupowała jednostki działające indywidualnie i według odmiennych strategii, między innymi szwedzki ruch na rzecz osób upośledzonych, organizacje i wspólnoty religijne, organizacje użytkowników, organizacje konsumenckie, organizacje gospodarki społecznej, organizacje imigrantów oraz stowarzyszenia etniczne. Do sieci zaproszono związki zawodowe i organizacje zawodowe, ale odmówiły udziału.

Istotna była też kwestia pozycji osób, które utworzyły sieć – zajmowały one kluczowe stanowiska w reprezentowanych przez siebie organizacjach (przykładowo byli to sekretarze generalni, przewodniczący lub starsi doradcy). Ponadto pomimo braku środków, sieć przyciągnęła utalentowanych rzeczników ze zgromadzonych organizacji, co zdecydowanie podniosło status inicjatywy. Sieć działała w oparciu o umowę i deklaracje ustne, nie sformalizowano jej, co byłoby bardzo trudne, uwzględniając bardzo różne profile organizacji tworzących sieć, różnorodność ich dążeń i priorytetów. Członkowie sieci wskazywali brak formalnych standardów i regulacji dotyczących członkostwa jako słaby punkt tego gremium. Sieć umocniła swoją pozycję jako grupa nacisku na rząd, dzięki angażowaniu się w tworzenie polityki społecznej na szczeblu Unii Europejskiej.

Członkowie sieci postawili sobie za cel sprawdzenie czy zasady OMC²⁴⁵ można stosować w przypadku zagadnień dotyczących wykluczenia społecznego, poza tym chcieli zostać istotnymi partnerami rządu szwedzkiego w rozwiązywaniu problemów społecznych, a także chcieli stać się istotnymi partnerami rządu w tworzeniu krajowego planu działań przeciwko wykluczeniu społecznemu. Po rozpoczęciu funkcjonowania sieć, zajmując się de facto zagadnieniami związanymi z UE, nie została zauważona w kraju. Przekazano jednak rządowi raport zawierający wizję społeczeństwa szwedzkiego w kontekście polityki społecznej, domagając się w większym stopniu niż dotychczas zaspokajania potrzeb grup marginalizowanych oraz włączania do tworzenia krajowego planu działań przeciwko wykluczeniu społecznemu beneficjentów planu. Domagano się także umów partnerskich ze społecznymi NGO w zakresie współpracy z rządem. Kontakty z Ministerstwem Zdrowia i Spraw Społecznych odpowiedzialnym za tworzenie corocznego planu rozpoczęto od próby zaprezentowania zasad OMC. Jednak przedstawiciele ministerstwa nie byli nimi zainteresowani, ani nie traktowali członków sieci jako partnerów, którzy mogliby mieć wpływ na kształt planu. W 2001 r. przedstawiono ministerstwu opracowany przez członków sieci plan alternatywny, co jednak nie zmieniło stanowiska urzędników ministerstwa. W planie nadal domagano się stworzenia planu konsultacji, przewidującego włączenie różnych organizacji i partnerów do kształtowania i następnie wdrażania planu zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i lokalnym. Jednocześnie sieć nie zajmowała się innymi działaniami. Ministerstwo Zdrowia zarzucało członkom, że sieć powstała, aby działać na forum UE, a nie w kraju, co jednak nie było przeszkodą, aby dopuścić organizację do tworzenia krajowego planu działań na rzecz grup reprezentowanych przez członków sieci. Sieć używała także swoich kontaktów w UE, aby wywierać nacisk na nieprzychylnie instytucje rządowe. Negatywne nastawienie i niechęć do współpracy ze strony ministerstwa zmieniły się pod koniec 2003 r., kiedy rząd

²⁴⁴ ang. *non-governmental organization (NGO)*.

²⁴⁵ OMC (open method of coordination) – procedura koordynacji zmian w krajowych politykach zatrudnienia i politykach społecznych stosowana przez Unię Europejską. Więcej: Jacobson K., Johansson H., *The Micro-Politics of the OMC Process: NGO Activities and the Social Inclusion Process in Sweden*, Paper for presentation at the International Meetings on Law and Society in the 21st Century, Humboldt University, Berlin, 25-28 July 2007, s. 2.

zainicjował forum wymiany informacji i konsultacji z organizacjami reprezentującymi opinie osób w gorszym położeniu i wykluczonych. Utworzenie specjalnej komisji nie było bezpośrednim wynikiem działań sieci, choć stanowiły one istotny przyczynek. Ważniejsza była zmiana ministra – nowy Minister Spraw Społecznych był w większym stopniu zainteresowany rozwijaniem nowych form konsultacji, w szczególności z organizacjami reprezentującymi grupy marginalizowane w społeczeństwie. W międzyczasie zmieniło się również ogólne nastawienie polityków szwedzkich do włączania obywateli w dyskusje na temat opieki społecznej. Komisja stała się faktycznym forum pozyskiwania przez ministerstwo informacji dotyczących planowanych rozwiązań z perspektywy ich końcowego beneficjenta. Przedstawiciele sieci również zostali zaproszeni do udziału w pracach komisji, której przewodniczył minister. W jej pracach uczestniczył także starszy doradca polityczny ministra oraz inne osobistości. Podstawowy wysiłek sieci – uzyskanie wpływu na jeden dokument rządowy (krajowy plan działań przeciwko wykluczeniu społecznemu) został zrealizowany z nawiązką, bowiem sieć zyskała wysoko uprzywilejowaną pozycję w procesie kształtowania szwedzkiej polityki w obszarze jej zainteresowania i bezpośrednie kontakty z rządem oraz Ministrem Spraw Społecznych.

Przedstawiony przebieg sprawy oraz możliwość członkostwa w komisji wywołały napięcia wewnątrz sieci dotyczące tego, która organizacja będzie obecna w nowo powołanej komisji. Zastosowano procedurę wyboru przedstawiciela, w ramach której organizacje członkowskie mogły nominować kandydata spełniającego pewne warunki i posiadającego takie cechy, jak:

- zdolność i determinacja wyrażania opinii beneficjentów polityki społecznej oraz reprezentowanej organizacji wobec ministerstwa, jeśli trzeba stosując konstruktywną krytykę;
- doświadczenie w pracy w organizacjach społecznych na poziomie podstawowym;
- umiejętność przyczynienia się do wzmocnienia roli komitetu w zaangażowaniu użytkowników w realizacji krajowego planu działań przeciwko wykluczeniu społecznemu.

Próbowano wybrać przedstawicieli reprezentujących różne grupy społeczne (osoby niepełnosprawne, kobiety, imigrantów, osoby bezdomne, organizacje kościelne itd.). Ostatecznie wydelegowano jedenaście zamiast dziesięciu osób, które następnie zostały zaakceptowane przez ministerstwo.

Komisja początkowo spotykała się cztery razy w roku. Przedstawiciele sieci uczestniczący w pracach komisji byli zadowoleni z rezultatów prac, uznając, że ten model konsultacji warto przenieść na szczebel lokalny. Jednocześnie artykułowali zastrzeżenia: mieli ograniczony wpływ na programy spotkań i poruszano na nich jedynie kwestie istotne dla ministra, a kiedy rząd zaprosił eksperta, NGO nie mogły zaprosić swojego eksperta. Ponadto program spotkania był przedstawiany kilka dni przed planowanym terminem, co ograniczało możliwości przygotowania się przedstawicieli sieci do spotkania, a minister zwykle opuszczał grono członków komisji przed zakończeniem spotkania.

Udało się jednak przygotować wspólny raport, w którym uwzględniono również kwestie zgłoszone przez reprezentantów sieci. Można stwierdzić, że był to sukces sieci, która tym samym rozpoczęła dialog ze stroną rządową i zaczęła uczestniczyć w kształtowaniu strategii dotyczącej reprezentowanych przez nią grup społecznych na zasadach, jakie wcześniej były dostępne jedynie dla organizacji pracodawców i pracowników. Dla strony rządowej udział sieci w tworzeniu dokumentów strategicznych dotyczących zapobiegania wykluc-

czenia społecznemu był bardzo wygodny, ponieważ zamiast konsultować swoje propozycje z wieloma różnymi organizacjami, co z pewnością byłoby znacznie trudniejsze, rozmowy prowadzono tylko z jedną organizacją, skupiającą jednostki reprezentujące różne grupy. Organizacje tworzące sieć zyskały wiele kontaktów zarówno na forum krajowym, jak i europejskim, nauczyły się nowych metod działania, a przede wszystkim przekonały się, że współpraca i mówienie „jednym głosem” prowadzi do sukcesu. Dla poszczególnych organizacji tworzących sieć jest to dobra platforma do dalszych kontaktów z przedstawicielami rządu i uczestniczenia w tworzeniu rozwiązań dedykowanych reprezentowanym przez nie grupom społecznym. W kolejnych latach przedstawiciele Sieci Przeciwko Wykluczeniu Społecznemu (reprezentującej w 2008 r. około 40 organizacji) także uczestniczyli w stworzeniu strategii zapobiegania wykluczeniu społecznemu na lata 2008-2010.²⁴⁶

6. Rekomendacje dla Polski

Analiza szwedzkiego modelu demokracji skłania do kilku refleksji. Czynnikiem, który najbardziej różni Szwecję i Polskę jest wieloletnia, nieprzerwana praktyka w zakresie otwartości oraz jawności działania władz na wszystkich szczeblach, a także tradycja angażowania się społeczeństwa w działalność organizacji pozarządowych i wolontariat na rzecz poprawy swojego otoczenia czy osób potrzebujących wsparcia. Ponadto obywatele szwedzcy mają głęboko zakorzenione poczucie obowiązku obywatelskiego, co wyraża się między innymi w aktywnym uczestniczeniu w wyborach powszechnych. Niewątpliwie wpływa to na dobór osób reprezentujących ich zarówno w Parlamencie, jak i władzach lokalnych i regionalnych. Ważne jest także systematyczne kształtowanie postaw obywatelskich już od najmłodszych lat nauki. Pomimo opisanej dużej aktywności społeczeństwa, władze publiczne na bieżąco monitorują „poziom demokracji” i jeśli trzeba, podejmują działania dla wzmocnienia partycypacji obywateli w życiu publicznym. Wydaje się zatem, że w Polsce należy:

- zmobilizować władze publiczne wszystkich szczebli (a zwłaszcza władze lokalne) do upubliczniania dokumentów formalnych, propozycji decyzji oraz planów, a także upublicznienia spotkań gremiów podejmujących decyzje (rad gmin) za pośrednictwem Internetu;
- upowszechniać korzystanie z nowoczesnych narzędzi komunikacji przez władze publiczne dla umożliwiania interesariuszom wyrażania opinii w różnych kwestiach, a także zapewnienia informacji zwrotnej, w jakim stopniu opinie zostały wykorzystane przy podejmowaniu decyzji;
- przeprowadzać konsultacje społeczne przy pomocy zróżnicowanych metod, aby dotrzeć do różnych grup interesariuszy – zależnie od dyskutowanego zagadnienia;
- aktywizować organizacje pozarządowe, zachęcać je do angażowania się w większym stopniu w kształtowanie decyzji dotyczących reprezentowanych przez nie grup, aby tworzyć lepsze prawo, w większym stopniu dopasowane do potrzeb jego odbiorców;
- systematycznie realizować lokalne i ogólnokrajowe projekty nastawione na rozwój społeczeństwa obywatelskiego i demokracji partycypacyjnej ze szczególnym naciskiem na dzieci i młodzież, którym brak pozytywnych wzorców w tym zakresie w najbliższym otoczeniu;

²⁴⁶ *Sweden's strategy report for social protection and social inclusion 2008–2010*, Ministry of Health and Social Affairs, Stockholm 2008.

- podejmować przeglądy funkcjonowania demokracji i w oparciu o wyniki prowadzić projekty na rzecz rozwoju demokracji.

Z doświadczeń szwedzkich wynika, że jedynie długofalowe i systematyczne działania mogą przynieść pozytywne rezultaty.



Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych Stany Zjednoczone

Przemysław Kulawczuk

Stany Zjednoczone są państwem federalnym, w skład którego wchodzi 50 stanów. Najwyższym aktem prawnym jest konstytucja z 1787 r., będąca najstarszym spisanim aktem konstytucyjnym, zgodnie z którą władza w kraju podzielona jest pomiędzy rząd federalny i rządy poszczególnych stanów. W niektórych dziedzinach stany mają podobne kompetencje w zakresie tworzenia prawa. Stany, podobnie jak rząd federalny, mogą nakładać podatki, tworzyć regulacje dotyczące porządku publicznego czy ochrony zdrowia. W przypadku sporów kompetencyjnych ostateczny głos ma Sąd Najwyższy. Na poziomie poszczególnych stanów władzę wykonawczą sprawuje gubernator wybierany na okres 2-4 lat. Poszczególne stany mają własne konstytucje. Prawo tworzone jest zarówno na szczeblu federalnym, jak i stanowym i lokalnym, co wymaga od organizacji pozarządowych silniejszego niż w innych krajach zwrócenia uwagi na prawa stanowe, wpływające na obywateli w równie dużym stopniu, co prawo federalne.

1. Ścieżka legislacyjna

1.1. Legislacja federalna

W procesie ustawodawczym, na szczeblu federalnym, bierze udział Kongres (Parlament) i prezydent, mający znacznie szersze niż w przypadku demokracji europejskich uprawnienia prawodawcze. Poza prawem weta do ustaw Kongresu, które może być odrzucone większością 2/3 głosów Kongresu, prezydent może również nie wydać rozporządzeń wykonawczych do ustawy, co uniemożliwia jej wejście w życie. Może również nie zrobić nic, i w takim przypadku dochodzi albo do odrzucenia ustawy, o ile Kongres nie zbierze się w ciągu 10 dni od przekazania projektu ustawy do biura prezydenta. Jeżeli Kongres będzie obradował w ciągu wspomnianych 10 dni, projekt automatycznie staje się prawem.²⁴⁷

Kongres składa się z dwóch izb, Izby Reprezentantów i Senatu. Izba Reprezentantów to obecnie 435 przedstawicieli, wybieranych w okręgach wyborczych na dwuletnią kadencję. Pracami Izby kieruje Speaker wywodzący się z partii mającej większość w składzie Izby. W skład Senatu wchodzi przedstawiciele wszystkich stanów. Każdy stan, niezależnie od wielkości, ma dwóch senatorów, wybieranych na dwuletnią kadencję (obecnie jest 100 senatorów). Co dwa lata następuje wymiana 1/3 senatorów, co pozwala uniknąć problemów związanych z jednorazową wymianą całego składu. Każda ustawa musi uzyskać poparcie zarówno w Izbie Reprezentantów, jak i w Senacie. W przypadku pojawienia się rozbieżności, nie ma możliwości odrzucenia stanowiska np. Senatu przez Izbę Reprezentantów i konieczne jest uzyskanie konsensusu. Obydwie izby, w przeciwieństwie do wielu demokracji europejskich, są równorzędnymi partnerami w procesie legislacyjnym.

²⁴⁷ <http://usgovinfo.about.com/od/thepresidentandcabinet/a/preslegpower.htm>

Inicjatywa ustawodawcza przysługuje tylko członkom Kongresu, jednak projekty ustaw pochodzą głównie od administracji rządowej, jak również od poszczególnych organizacji, grup interesów, grup mieszkańców. Kongresmen, który zainicjował projekt ustawy staje się jej sponsorem. Pomimo równorzędnej pozycji obydwu izb, każda z nich ma pewne odrębne funkcje. Wszelkie ustawy, prowadzące do zwiększenia dochodów państwa powinny powstawać w Izbie Reprezentantów. Większość projektów aktów legislacyjnych ma formę ustawy. W zależności od tego czy projekt został przedstawiony przez członka Izby Reprezentantów czy przez senatora, otrzymuje on sygnaturę HR lub S. Obok ustaw uchwalane są również wspólne rezolucje, wymagające, podobnie jak ustawa, zgody obu izb i podpisu prezydenta. Rezolucje różnią się od ustawy z reguły zakresem ograniczonym do jednostkowych spraw, związanych np. z przydziałem funduszy celowych. Izby mogą również uchylać rezolucje i zbieżne rezolucje, dotyczące najczęściej spraw wewnętrznych izby i nie wymagające podpisu prezydenta.

Po przyjęciu i nadaniu sygnatury projekt jest kierowany do odpowiedniej ze względu na temat komisji Senatu lub Izby Reprezentantów. W Kongresie działają komisje stałe, których zakres nie zmienia się w poszczególnych kadencjach, zajmujące się głównymi tematami ustawodawczymi. Jeżeli komisja stała liczy ponad 20 członków, powinna utworzyć podkomisje. Oprócz komisji stałych i podkomisji, działają komisje nadzwyczajne, zajmujące się najczęściej badaniem, prowadzeniem dochodzeń w konkretnych przypadkach. Do rozpatrzenia wybranych zagadnień powoływane są również komisje wspólne obydwu izb oraz komisje uzgodnień. Te ostatnie pełnią niezwykle ważną funkcję uzgadniania rozbieżności stanowisk obydwu izb, przed przesłaniem jednolitego tekstu do podpisu prezydenta USA.

Projekt ustawy trafia do jednej z komisji stałych i jej negatywna ocena oznacza, że nie jest już dalej poddany procedowaniu. Komisja rozpatruje potencjalny wpływ proponowanej regulacji, badając szczegółowo wpływ na budżet. Na tym etapie prac w komisji upada wiele projektów. Komisja może przesłać projekt do podkomisji, z prośbą o bardziej szczegółową ocenę, a także do publicznych przesłuchań, w ramach których projekt oceniają eksperci, przedstawiciele firm, naukowcy i reprezentanci różnych lobby. Wszyscy zainteresowani mogą ustnie lub pisemnie wyrazić swoje stanowisko. Informacje o prowadzonych przesłuchaniach są umieszczane w „Federal Register” – dzienniku oficjalnym, zawierającym informacje o działaniach agend federalnych.

Podkomisja, o ile decyduje się na wystawienie projektowi pozytywnej opinii dla komisji, może dokonać w projekcie szeregu zmian i poprawek. Pozytywna ocena podkomisji nie jest równoznaczna ze skierowaniem projektu do debaty plenarnej. Komisja może prowadzić dalsze publiczne przesłuchania lub może przyjąć rekomendacje podkomisji. Pozytywna ocena komisji wiąże się z przygotowaniem raportu dla Senatu lub Izby Reprezentantów. Raport powinien zawierać m.in. informacje o celach nowej regulacji, opis jej wpływu na obecne prawo, budżet, system podatkowy, a także wyniki publicznych przesłuchań oraz opinie za i przeciw nowej regulacji. Raport na temat projektu jest publikowany.

Po przyjęciu przez komisję, projekt jest włączany do jednego z czterech kalendarzy Izby Reprezentantów lub do kalendarza Senatu, do debaty na forum izby. W czasie debaty obowiązuje 5-minutowy limit na przedstawienie propozycji zmian do projektu. Przeciwnik wprowadzania zmian również ma 5 minut na odpowiedź. Nie wolno wprowadzać poprawek, niezwiązanych tematycznie z rozpatrywaną ustawą. Po debacie ustawa jest poddawana głosowaniu i w przypadku pozytywnego wyniku głosowania, jest rekomendowana drugiej izbie Kongresu, gdzie przechodzi podobną drogę, zaczynając od pracy w komisjach. Jeżeli pomiędzy wersją opracowaną przez pierwszą i drugą izbę pojawią się rozbieżności,

powoływana jest komisja uzgodnień. Jeżeli nie uda się uzgodnić jednej wersji nowego prawa, projekt upada. Jeżeli uda się osiągnąć kompromis, nowa wersja projektu jest ponownie poddawana głosowaniu w obydwu izbach. Uzgodniona wersja jest wysyłana do podpisu prezydenta, który może ją odrzucić. Odrzucenie weta prezydenta wymaga 2/3 głosów obydwu izb Kongresu.²⁴⁸

1.2. Legislacja stanowa

Amerykańskie stany mają własne stanowe konstytucje, własną administrację, parlamenty i system sądowy. Działalność ustawodawcza parlamentów stanowych może obejmować zagadnienia, które nie zostały uregulowane na szczeblu federalnym lub które zostały delegowane na szczebel stanowy. Poza stanem Nebraska wszystkie parlamenty są dwuizbowe, podobnie jak Kongres na szczeblu federalnym.

Projekt uregulowania prawnego powinien być zgłaszany przez członka Kongresu Stanowego. Pomysł wprowadzenia nowego rozwiązania najczęściej wychodzi od biura gubernatora stanu, ale również może być wynikiem rozmów z wyborcami, pomysłów grup interesów, stowarzyszeń, przedstawicieli władz lokalnych czy agencji stanowych. Sam projekt aktu prawnego jest przygotowywany przez wyspecjalizowane Biuro Weryfikacyjne (Revisor of the Statutes). Biuro składa się z ekspertów nie związanych z żadną opcją polityczną. Najczęściej tworzą je prawnicy, wydawcy, specjaliści komputerowi, których jednym z zadań jest pomoc członkom Kongresu na wszystkich etapach procesu ustawodawczego, poczynając od opracowania projektu, aż do ustalenia ostatecznej wersji przedstawianej do podpisu gubernatorowi.²⁴⁹ Tylko w nielicznych przypadkach projekt tekstu jest przygotowywany przez osoby inicjujące dane rozwiązanie prawne. Wówczas projekt jest weryfikowany przez Biuro Weryfikacyjne.

Podobnie jak w przypadku szczebla federalnego, projekt powinien uzyskać wsparcie przynajmniej jednego członka Kongresu, tzw. „Sponsora”. Szanse na wprowadzenie projektu w życie zależą często od liczby ko-sponsorów, mogących reprezentować różne opcje polityczne. Projekt, podpisany przez sponsora i ko-sponsorów, trafia do Izby Reprezentantów lub do Senatu i następnie wysyłany jest do odpowiedniej komisji. Podobnie jak w przypadku Kongresu federalnego, projekty są rozpatrywane przez komisje, które mogą prowadzić publiczne przesłuchania i wprowadzać zmiany albo odrzucać projekt przed wysłaniem go na posiedzenie plenarne jednej z izb. W wyniku prac komisji powstaje raport zawierający informacje o decyzji komisji, a także informacje o spodziewanych skutkach legislacji. Przede wszystkim ustalane są skutki dla budżetu stanowego i zgodność z Konstytucją danego stanu. W czasie obrad plenarnych, podobnie jak w Kongresie federalnym, projekt przechodzi przez dwa czytania, w czasie których wprowadzane są ewentualne poprawki. Po pomyślnym głosowaniu, projekt kierowany jest do drugiej izby, gdzie przechodzi podobny proces. Jeżeli druga izba wprowadzi zmiany, są one powtórnie poddawane głosowaniu przez pierwszą izbę. W przypadku braku konsensusu, projekt jest rozpatrywany przez wspólną komisję uzgodnieniową. Przed wejściem w życie, projekt musi być podpisany przez gubernatora.

²⁴⁸ J.V. Sullivan, *How our laws are made*, Waszyngton, 2007, s. 11-52.

²⁴⁹ Poza pomocą w procesie legislacyjnym Biuro zajmuje się również pomocą w wypracowywaniu zasad funkcjonowania administracji stanowej, publikowaniem aktów prawnych i decyzji administracyjnych, a także zapewnieniem właściwego funkcjonowania systemów komputerowych, niezbędnych dla działania organów ustawodawczych i administracji stanowej. Por. np. <https://www.revisor.mn.gov/>

1.3. Regulacje lokalne

Podział na jednostki administracyjne w poszczególnych stanach jest uzależniony od potrzeb miejscowych społeczności i gęstości zaludnienia danego obszaru. Większość stanów wchodzących w skład Stanów Zjednoczonych ma przynajmniej dwa szczeble administracji lokalnej – hrabstwa (*counties*) i gminy (*municipalities*). Jednak niektóre stany, np. Hawaje dzielą się tylko na hrabstwa, w innych, jak np. Massachusetts, Connecticut hrabstwa pozbawione są osobowości prawnej, którą mają władze miejskie. Niektóre gminy dzielą się na dalsze jednostki, takie jak miasta czy mniejsze miasteczka. Oprócz tego w podziale administracyjnym istotną rolę odgrywają okręgi szkolne. Władze lokalne wszystkich szczebli wydają rozporządzenia dotyczące ich obszaru kompetencji, takich jak planowanie przestrzenne, rozwój lokalnej gospodarki, mieszkalnictwo, transport, bezpieczeństwo publiczne i policja. Funkcjonowanie władz lokalnych jest regulowane konstytucją danego stanu.

2. Uregulowania prawne gwarantujące udział partnerów społecznych w procesie konsultacji

W USA pierwsza poprawka do Konstytucji gwarantuje obywatelom m.in. wolność wypowiedzi, komunikowanie się za pomocą różnego rodzaju mediów, wolność stowarzyszania się i możliwość przekazywania petycji władzom publicznym. Wspomniana poprawka, gwarantująca możliwość przekazywania petycji, jest podstawowym aktem prawnym, zapewniającym możliwość przedstawiania stanowiska w procesie legislacyjnym. W oparciu o wymienione gwarancje konstytucyjne, w USA wykształciła się instytucja przesłuchań publicznych (*public hearings*), prowadzonych przez wszystkie instancje władzy publicznej. Regulacje dotyczące prowadzenia przesłuchań są zawarte w statutach poszczególnych instytucji i organów władzy publicznej. W przypadku Kongresu, ogłoszenie o publicznych przesłuchaniach powinno być opublikowane w oficjalnym dzienniku, przynajmniej na tydzień przed rozpoczęciem przesłuchań. Tylko w wyjątkowych przypadkach przewodniczący komisji może poddać pod głosowanie wcześniejsze rozpoczęcie przesłuchań, przedstawiając ważne powody dla takiego postępowania. Często oficjalne publikacje na temat przesłuchań są również powtarzane w mediach. Ponadto, informacje o planowanych przesłuchaniach są często kierowane do osób, instytucji, organizacji, administracji publicznej, zainteresowanych danym tematem, w formie listów zapraszających. Wszystkie przesłuchania publiczne, z wyjątkiem Komisji ds. Zasad Postępowania (*Committee on Standards of Official Conduct*), są otwarte dla wszystkich zainteresowanych. Zamknięte mogą być tylko przesłuchania, w których komisja podczas obecności większości członków przegłosuje, że wyniki przesłuchania podane do publicznej wiadomości mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, ujawnią informacje stanowiące zagrożenie dla przestrzegania prawa lub będą prowadzić do złamania prawa lub regulaminu Kongresu. Sprawozdania z przesłuchań są publikowane w mediach.

Osoby biorące udział w przesłuchaniach mają status świadka. Najczęściej są proszone o przedstawienie pisemnego zeznania w sprawie danej legislacji, a podczas posiedzenia komisji ograniczają swoje wystąpienie do krótkiego streszczenia prezentowanego stanowiska. W przypadku zeznań świadków reprezentujących organizacje pozarządowe przed komisjami Kongresu, wymagane jest przedstawienie życiorysu świadka wraz z informacją o otrzymanych rządowych grantach i kontraktach. Każdy członek komisji ma 5 minut na przesłuchanie świadka. Ten czas przesłuchań, za zgodą członków komisji, może być wydłu-

żony, jeżeli istnieją uzasadnione powody do dłuższego przesłuchania, jednak nie może być dłuższy niż 1 godzina. Wyniki przesłuchania są zawarte w sprawozdaniu przygotowywanym przez Biuro Przewodniczącego Komisji. W wielu przypadkach pełny tekst zeznań jest publikowany i dystrybuowany wśród zainteresowanych osób.²⁵⁰

Konstytucja USA gwarantuje partnerom społecznym udział w debacie politycznej i możliwość składania petycji. Instytucja przesłuchań publicznych umożliwia wpływ na najważniejsze decyzje polityków, jednak dostęp do polityków, z myślą o zapewnieniu przejrzystości relacji ustawodawców z grupami interesu, jest regulowany od końca II Wojny Światowej. Uregulowania odnoszące się do lobbingu wpływają na formy kontaktów partnerów społecznych z przedstawicielami Kongresu, zarówno na szczeblu federalnym, jak i stanowym, a także na kontakty z przedstawicielami lokalnych władz. Regulacje te dotyczą również ogromnej rzeszy partnerów społecznych, ze względu na przyjętą w prawodawstwie amerykańskim definicję *klenta* polityków na potrzeby regulacji lobbingowych. Klientem jest każda osoba lub organizacja, która zatrudnia lub angażuje inną osobę, w zamian za kompensację finansową lub inną, w celu prowadzenia działalności lobbingowej na rzecz osoby lub instytucji zatrudniającej. Osoba lub organizacja, której pracownicy działają jako lobbyści jest jednocześnie klientem i pracodawcą wspomnianych osób. W przypadku stowarzyszeń lub ich koalicji, zatrudniających lub angażujących pracowników do prowadzenia działalności lobbingowej, klientem jest stowarzyszenie lub koalicja stowarzyszeń, a nie członkowie stowarzyszenia.²⁵¹

Wspomniane regulacje pozwalają zachować przejrzystość działań związanych z rzecznictwem interesów i ułatwiają wzajemne kontakty. Postępowanie zgodnie z prawem i określonymi regułami powoduje, że przedstawiciele władz publicznych nie obawiają się kontaktów z różnymi grupami interesów. Osoby zamierzające wpływać na decyzje polityków powinny się rejestrować. W samym tylko Waszyngtonie w 2007 r. było zarejestrowanych ponad 17 tysięcy lobbyistów²⁵². Działanie lobbyistów odwołuje się do wymienionego powyżej prawa do składania petycji, ujętego w pierwszej poprawce do Konstytucji. Znaczną część zarejestrowanych lobbyistów stanowią przedstawiciele wyspecjalizowanych firm prowadzących lobbing na rzecz wszystkich zainteresowanych klientów, jednak obok nich, jako lobbyści, rejestrowali się również przedstawiciele izb handlowych, stowarzyszeń i władz lokalnych.

Prawo do petycji upowszechniło się na tyle w świadomości obywateli USA, że działalność lobbingowa stawała się coraz bardziej powszechna. Ogromne zmiany w funkcjonowaniu lobbingu przyniosło upowszechnienie radia i gazet codziennych, co ułatwiło prowadzenie kampanii publicznych i wykorzystywanie opinii publicznej do wzmocnienia stanowisk prezentowanych politykom. Dzięki mediom lobbing przestawał być podejrzanym działaniem kilku osób, usiłujących wykorzystać dostęp do polityków do załatwiania indywidualnych korzyści dla firm, a stawał się w coraz większym stopniu sposobem na wprowadzanie opinii grup obywateli do debaty publicznej. Wykorzystanie mediów prowadziło również do upowszechnienia działalności lobbingowej i szybkiego wzrostu liczby osób zajmujących się tą działalnością.

²⁵⁰ J.V. Sullivan, op. cit., s. 12-14.

²⁵¹ *Disclosure of Lobbying Activities*, 1995, Chapter 25 § 1602.

²⁵² Nie zawsze w historii USA lobbing miał pozytywne konotacje. Początkowo oceny lobbyistów były negatywne. Poczynając od lat 60-tych XIX wieku, lobbyści skupiali się na uzyskiwaniu subsydiów na budowę linii kolejowych i na uzyskaniu korzystnych taryf celnych na wełnę. Oceniano, że osoby te korumpują Kongres i demokrację. Negatywnie oceniano również byłych członków Kongresu, którzy po zakończeniu kadencji włączali się w działalność lobbingową. Por: *Public Affairs Link*, 2007, s. 2-3.

Obserwując liczbę lobbystów i ich nie zawsze etyczną aktywność, już w latach 20-tych XX wieku zainicjowano pierwsze działania zmierzające do regulacji lobbingu. W 1928 r. podjęto pierwszą próbę wprowadzenia obowiązkowej rejestracji lobbystów w Kongresie USA, jednak projekt ten został zablokowany przez Izbę Reprezentantów. Po pierwszej nieudanej próbie do regulowania lobbingu powrócono w 1946 r., kiedy to Kongres, na wniosek Senatu, przyjął Federalne Regulacje Lobbingu (*Federal Regulation of Lobbying Act*). Zgodnie z tą regulacją, lobbystą był każdy, kto osobiście albo za pośrednictwem przedstawicieli lub swoich pracowników, otrzymywał pieniądze lub inne korzyści za wpływanie bezpośrednio lub pośrednio na proces legislacyjny w Kongresie USA²⁵³. Każdy, kto podlegał regulacji miał obowiązek zarejestrować swoje nazwisko, adres, wynagrodzenie i informacje o funduszach przeznaczonych na lobbing w Sekretariacie Senatu lub w Prezydium Izby Reprezentantów, a później składać kwartalny raport, zawierający opis, jak kwoty dostępnego funduszu zostały wykorzystane, w tym zwłaszcza, jakie artykuły w prasie zostały opublikowane przy wykorzystaniu dostępnego funduszu, jak również informacje o projektach legislacyjnych, które były przedmiotem zainteresowania lobbysty. Złamanie regulacji było zagrożone karami więzienia.²⁵⁴

Wprowadzenie szerokiej definicji lobbingu sprawiało ogromne problemy interpretacyjne. Obowiązek rejestracji spoczywał na tak licznej grupie osób, że w praktyce trudno było ustalić, kto podlegał obowiązkowi rejestracji. Wprawdzie obowiązek rejestracji został zawężony decyzją Sądu Najwyższego w 1953 r., kiedy to uznano, że lobbingiem jest wyłącznie bezpośrednie wpływanie na członków Kongresu, jednak w dalszym ciągu brakowało jasności, kto podlega regulacji.

Regulacje dotyczące lobbingu zostały gruntownie zmienione w 1995 r. poprzez Prawo o ujawnianiu działalności lobbingowej (*Lobbying Disclosure Act*). Jak stwierdzili autorzy nowego prawa, poprzednie rozwiązania były mało efektywne z powodu niezrozumiałego prawniczego języka, małych możliwości egzekwowania kontroli lobbingu i przede wszystkim braku jasnych kryteriów, kto powinien się rejestrować. Nowe prawo nakładało obowiązek rejestracji zarówno na lobbystów, jak i na zatrudniające ich organizacje, jednak z obowiązku rejestracji wyłączono tych, którzy osiągną dochód z działalności lobbingowej, niższy niż 2.500 dolarów i których wydatki na działalność lobbingową nie przekroczą 10 tys. dolarów.²⁵⁵ Zmniejszono również częstotliwość składania raportów do okresów półrocznych.

Tradycja regulowania działalności lobbingowej dotyczyła wyłącznie profesjonalnych lobbystów, w tym również lobbystów zatrudnianych przez stowarzyszenia i inne instytucje członkowskie. W odróżnieniu od nich, działalność związana z nagłaśnianiem stanowisk dużych grup obywateli, prezentujących politykom swoje opinie (*grassroot advocacy*), nie podlegała regulacjom. W 2004 r. podjęto próbę uregulowania ustawowego również tej działalności poprzez Ustawę o reformie etyki (*Ethics Reform Bill*). Próby te spotkały się z ostrym protestem organizacji pozarządowych i w rezultacie zostały odrzucone. Kolejne zmiany w regulacjach dotyczących lobbingu wprowadzono w 2007 r. (*Honest Leadership and Open Government Act*), kiedy to narzucono zarejestrowanym lobbystom większe obowiązki związane z raportowaniem i zaostrzono kary. Lobbyści zostali zobowiązani do składania czterech raportów rocznie, uwzględniania w raportach wszystkich wpłat na kampanie wyborcze, jak również do przekazywania informacji o spotkaniach z politykami. Opłacanie

²⁵³ *The History of Lobbying*. Por.: *Public Affairs Link*, 2007, s. 3.

²⁵⁴ Tamże, s. 4.

²⁵⁵ *Disclosure of Lobbying Activities*, Chapter 25 § 1601-1604.

wszelkich posiłków i wręczanie jakichkolwiek prezentów, zarówno politykom, jak i ich personelowi traktowano jako przestępstwa kryminalne. Jednocześnie jednak definicja lobbyisty pozostała w miarę elastyczna. W dalszym ciągu jako kryterium pozostało uzyskiwanie wynagrodzenia za działalność lobbingową, kontaktowanie się z politykami co najmniej dwa razy w ciągu kwartału i praca na rzecz klienta w wymiarze co najmniej 20% czasu pracy. Zaostrzenie kar i zwiększenie uciążliwości związanych z raportowaniem spowodowało, że lobbyści zaczęli wyrejestrowywać się, wychodząc z założenia, że ich działalność nie mieści się w elastycznej definicji lobbyisty. Rezultatem był spadek liczby zarejestrowanych lobbyistów po 2007 r. Ponadto, prezydent Obama, już na początku kadencji ograniczył dostęp lobbyistów do polityków, co po raz kolejny zmniejszyło zainteresowanie rejestracją.²⁵⁶

Uregulowania dotyczące lobbingu funkcjonują również na szczeblu stanowym, jednak regulacje te różnią się znacznie między sobą. Wprawdzie we wszystkich 50 stanach wymagana jest rejestracja profesjonalnych lobbyistów, jednak w 17 z nich wymagana rejestracja osób, prowadzących działalność lobbingową jako wolontariusze. Również nie we wszystkich stanach agencje utrzymywane ze środków publicznych muszą się rejestrować. Różny jest także stopień przejrzystości regulacji stanowych. Ocenę tych regulacji przeprowadzono w Pacific Research Institute, w marcu 2010 r. Ze wspomnianych badań wynika, że najwyższe oceniane są uregulowania w Montanie, Arizonie, Południowej Karolinie i Teksasie, a najniższe – regulacje w Virginii Zachodniej i w Nowadzie.²⁵⁷

Regulacje amerykańskie gwarantują udział partnerów społecznych w procesie konsultacji, głównie dzięki utrwalonej praktyce przesłuchań publicznych, jak również wieloletniej tradycji udziału obywateli w debacie publicznej. Regulacje skupiają się przede wszystkim na zapewnieniu transparentności wpływu różnych firm i grup interesu na decyzje polityków. Uregulowania te zmieniają się w zależności od nastawienia władz do działań lobbyistów, a częściowo wynikają również z oceny etyczności zachowań biznesu. Doświadczenia USA pokazują, że regulacje nie powinny wiązać się ze zbyt dużą ilością obciążeń administracyjnych, a także ze zbyt dużą penalizacją, ponieważ prowadzą do przechodzenia lobbyistów do szarej strefy.

3. Kodeksy dobrych praktyk regulujące włączanie partnerów społecznych w proces legislacyjny

W Stanach Zjednoczonych, według danych z 2008 r., działało ponad 1.536 tys. organizacji pozarządowych, zatrudniających ponad 1,3 mln płatnych pracowników²⁵⁸. Znaczna część z nich, a zwłaszcza organizacje członkowskie, przygotowuje zasady udziału w debacie publicznej w formie podręczników rzecznictwa interesów. Podręczniki te różnią się w zależności od obszaru działania danej organizacji, jednak ich schemat jest na ogół bardzo podobny i zawiera informacje o strukturze władz publicznych, federalnych, stanowych i lokalnych, informacje o przebiegu ścieżki legislacyjnej, w tym zwłaszcza o pracy komitetów Kongresu szczególnie ważnych dla danej organizacji. Przedstawiane są również metody śledzenia ścieżki legislacyjnej, w tym wykorzystanie narzędzi internetowych do obserwowania procesu legislacyjnego, informacje, które można uzyskać telefonicznie, a także najważniejsze adresy internetowe i numery telefonów.

²⁵⁶ D.D. Kirkpatrick, *Law to Curb Lobbying Sends it Underground*, New York Times, January 17th, 2010.

²⁵⁷ J. Clemens, J. Kaszton, K. Rufer, L. Suchecki: *State Level Lobbying and Taxpayers*, San Francisco 2010, s. 8.

²⁵⁸ Dane National Center for Charitable Statistics, <http://nccsdataweb.urban.org/PubApps/profile1.php>

Kolejna część zawiera z reguły instrukcje, jak organizować spotkania z politykiem, jakich używać argumentów przy przedstawianiu stanowiska organizacji, jak prowadzić rozmowy telefoniczne i jak pisać listy do przedstawicieli władz, a także, jak podtrzymywać kontakty i dziękować za zainteresowanie przedstawianym problemem. Ostatnią część stanowią z reguły zasady działalności *public relations*, obejmujące wskazówki dotyczące nawiązywania kontaktów z mediami, pisania komentarzy i opracowywania informacji prasowych.²⁵⁹ Wspólną cechą tych opracowań jest również zwracanie uwagi na konieczność systematycznych działań w zakresie rzecznictwa interesów, co pozwala na zbudowanie pozycji wobec legislatorów i uzyskanie rzeczywistego wpływu na debatę nad zmianami prawa. Zasady wpływania na proces legislacyjny i na decyzje władz publicznych stanowią ważną część *know-how* większości organizacji. Są wręczane wszystkim nowym członkom, co pozwala na osiąganie wysokiej kultury działań związanych z realizacją programu zmian legislacyjnych, niezbędnych do poprawienia infrastruktury prawnej, istotnej dla członków danej organizacji.

Dobre praktyki w zakresie rzecznictwa interesów wraz z innymi dobrymi praktykami dotyczącymi np. zarządzania finansami, budowania bazy członkowskiej, zarządzania zasobami ludzkimi czy zarządzania kryzysowego są również zbierane przez organizacje, a zwłaszcza przez federacje organizacji pozarządowych. Przykładem mogą być dobre praktyki w zakresie wpływania na legislację przez izby gospodarcze w USA, gromadzone przez US Chamber of Commerce. Praktyki te, to najczęściej najlepsze przykłady tzw. agendy legislacyjnej, czyli programu zmian prawa w zakresie istotnym dla przedsiębiorców z danego okręgu, a także przykłady debat z członkami Kongresu federalnego i kongresów stanowych, działania zmierzające do zwiększenia uczestnictwa w wyborach wszystkich szczebli, monitorowania głosowań w organach ustawodawczych wszystkich szczebli, pod kątem przyjazności dla rozwoju gospodarczego i wspierania kampanii wyborczych polityków, reprezentujących najlepiej interesy gospodarki.²⁶⁰ Zestawianie przykładów dobrych praktyk pozwala organizacjom pozarządowym na wykorzystywanie doświadczeń liderów i skuteczniejsze wpływanie na proces legislacyjny.

W USA tworzone są również kodeksy obejmujące zasady prowadzenia dialogu społecznego, przeznaczone dla wszystkich organizacji zainteresowanych udziałem w debacie publicznej i partycypacją obywateli w procesie decyzyjnym. Jednym z ostatnich projektów z tego tematu jest publikacja pt.: „Podstawowe zasady prowadzenia debaty publicznej” (*Core Principles for Public Engagement*), opublikowana w 2009 r. przez National Coalition for Dialogue and Deliberation – koalicję organizacji, w skład której, obok wymienionego powyżej lidera, wchodziło przedstawicieli takich organizacji, jak Co-Intelligence Institute, US Transparency, a także International Association for Public Participation. Zasady te, zawarte w publikacji przyjęło dotychczas ponad 80 organizacji, reprezentujących różne grupy społeczne, w tym m.in. National League of Cities, League of Women Voters, Public Agenda, Centre for Dialogue i wiele innych²⁶¹.

W opracowaniu przedstawiono siedem zasad, opisanych poniżej.

- **Staranne planowanie i przygotowanie stanowiska.** Uczestnictwo w debacie powinno rozpoczynać się od wspólnej pracy interesariuszy i ekspertów, ukierunkowanej na przygotowanie czytelnego stanowiska, zawierającego zaplanowane działania

²⁵⁹ Por. m.in. American Public Health Advocacy Manual, American Dental Association Advocacy Manual, American Foundation for the Blind Advocacy Manual, Maryland Chamber of Commerce Advocacy Manual i tysiące podobnych.

²⁶⁰ http://www.uschamber.com/chambers/accreditation/best_practices.htm

²⁶¹ Lista organizacji, które przyjęły omawiane zasady znajduje się na stronie www.ncdd.org/pep/

i jasno określone ich cele. Należy unikać źle zaplanowanych działań, które nie przystają do aktualnej sytuacji i nie dają możliwości osiągnięcia celów, a także działań prowadzonych przez źle przygotowanych lub zbyt ograniczonych ideologicznie ekspertów.

- **Włączanie różnych poglądów, głosów, opinii** tak, aby udokumentować demokratyczny charakter debaty i przygotowywanego stanowiska. Uczestnicy debaty powinni odczuwać, że, pomimo różnych poglądów, mają równy status w dyskusji i ich poglądy są ważne i brane pod uwagę. Należy zachęcać do wypowiedzi środowiska, których głos nie był dotychczas słyszany i unikać sytuacji, w których nie wszyscy uczestnicy debaty mogą czuć się bezpieczni podczas wypowiedzi, a także ekspertów, którzy będą ukierunkowywać debatę w jednym, z góry określonym kierunku.
- **Zachęcanie do udziału w debacie** przedstawicieli władz lokalnych, instytucji rządowych, tak, aby razem z innymi interesariuszami pracowali na rzecz wypracowania rozwiązań, służących wspólnemu dobru i aby od początku debaty różnice w poglądach służyły wzbogaceniu debaty i nie były ignorowane. Należy zapewnić wystarczająco dużo czasu na osiągnięcie porozumienia i wypracowanie kompromisu. Wskazane jest unikanie debaty w sytuacji, gdy decyzje zostały już podjęte i debata służy poparciu z góry zakładanego stanowiska, a także w sytuacji, gdy górę biorą emocje i niepopularne stanowiska nie mają szansy na prezentację. Jednocześnie ostrożnie należy podchodzić do ekspertyz i opracowań, w których prezentowane są jednostkowe opinie i wyniki badań.
- **Otwartość i chęć uczenia się.** Wskazane jest pomaganie interesariuszom w byciu otwartymi na przedstawiane opinie, bez nadmiernego przywiązania do z góry zakładanej oceny, w pozyskiwaniu informacji i wykorzystywaniu ich do tworzenia obiektywnych stanowisk. Otwartość pomaga lepiej dotrzeć do szczegółowych uwarunkowań decyzji i opracować stanowiska z rozwiązaniami, które nie były oczywiste, a nawet nie były brane pod uwagę w chwili rozpoczynania debaty. Należy unikać prowadzenia dyskusji przez moderatorów, którzy raczej przedstawiają swoje stanowiska, niż są otwarci na opinie uczestników.
- **Przejrzystość i zaufanie.** Cała debata powinna być prowadzona w sposób przejrzysty, z zastosowaniem czytelnej metodologii i technik zbierania opinii. Powinna być prowadzona dokumentacja prezentowanych poglądów i punktów widzenia. Interesariusze powinni mieć możliwość łatwego śledzenia debaty i włączania się w nią w odpowiednim dla nich momencie. Należy informować o wszystkich interesariuszach włączonych w debatę, unikać niejawnych działań w stosunku do wszystkich uczestników debaty, a także należy unikać niejasnych reguł zbierania opinii.
- **Przekonanie o możliwości oddziaływania.** Zapewnienie, że każdy głos w debacie może mieć istotny wpływ na jej wynik i wykreowanie tego przekonania wśród uczestników debaty. Uczestnicy powinni mieć przekonanie, że ich głos ma wpływ na działanie władz. Konieczna jest informacja zwrotna, w jaki sposób głos w debacie został wykorzystany. Należy unikać produkowania opinii nieprzydatnych dla polityków, reprezentujących poglądy wąskiej grupy interesariuszy, a także braku informacji zwrotnej o wykorzystaniu wyników debaty.
- **Promowanie kultury partycypacyjnej,** a także instytucji i programów budujących klimat przyjazny dla włączenia różnych grup społeczeństwa w debatę publiczną. Partycypacja sprzyja identyfikacji z decyzjami władz publicznych, a także pozwala rozwijać umiejętność efektywnego wpływania na politykę, rozwiązywania proble-

mów i demokratycznego podejmowania decyzji. Pozwala to na wzrost liczby interesariuszy mających wpływ na decyzje polityków. Należy jednak unikać debat na tematy odizolowane od bieżących problemów i mało interesujące dla społeczeństwa.²⁶²

Przedstawione zasady służą włączaniu do debaty jak największej liczby interesariuszy, reprezentujących różne poglądy. Takie podejście prowadzi do zapewnienia reprezentacji różnych grup i punktów widzenia, co z pozoru może utrudniać osiągnięcie konsensusu, jednak zapewnia jednocześnie większą reprezentatywność opinii i tym samym, łatwiej jest przekonać decydentów do reprezentowania głosów szerokich kręgów wyborców. Szczególnie istotne jest zwracanie uwagi na budowanie klimatu debaty, zachęcającego do wypowiadania często niepopularnych poglądów, rozpoczynanie debaty bez wstępnej tezy o jej wyniku i informowanie uczestników o wynikach, w tym o uwzględnieniu poglądów uczestników lub powodach pominięcia danego punktu widzenia. Zasady umożliwiają włączanie do debaty także grup, które dotychczas obawiały się artykułowania stanowiska i tym samym pozwalają na podejmowanie decyzji politycznych możliwie najlepiej dostosowanych do potrzeb danej społeczności.

4. Działania władz publicznych ukierunkowane na pozyskanie opinii partnerów społecznych. Aktywizowanie partnerów

Obywatele USA wymagają znacznie mniejszych zachęt do udziału w debacie publicznej i przedstawianiu swoich opinii w porównaniu nawet do rozwiniętych demokracji europejskich. Amerykańskie społeczeństwo należy do najbardziej aktywnych społecznie. Według danych zebranych przez A. Van Den Broeka i P. Deckera, 72% obywateli było członkami różnego rodzaju stowarzyszeń. Wprawdzie kraje skandynawskie, takie jak Szwecja, Norwegia, Dania, a także Holandia mają wyższy odsetek mieszkańców, należących do stowarzyszeń, sięgający 80%, jednak Stany Zjednoczone charakteryzuje znacznie wyższy od wymienionych krajów europejskich, odsetek obywateli, którzy pracują jako wolontariusze w organizacjach pozarządowych. Odsetek ten wynosił w Stanach aż 64%, w porównaniu do 42-45% w wymienionych krajach.²⁶³ Duża aktywność partnerów społecznych wynika z działań władz federalnych i stanowych, zmierzających do zapewnienia łatwego dostępu do informacji, w tym do informacji o rezultatach działania władz, umożliwiających ocenę tych działań przez wszystkich zainteresowanych²⁶⁴, a także z prawa podatkowego przyjaznego dla organizacji pozarządowych oraz ułatwiającego organizowanie różnego rodzaju zbiórek, loterii, darowizn prywatnych na rzecz organizacji pozarządowych. Większość organizacji skupiających partnerów społecznych takich, jak m.in. organizacje zajmujące się edukacją, działalnością charytatywną, naukową, bezpieczeństwem narodowym, sportem, promowaniem działalności gospodarczej, reprezentowaniem interesów pracobiorców i pracodawców podlega pod artykuł 501c, Amerykańskiego Kodeksu Podatkowego i jest zwolniona z federalnego podatku dochodowego.²⁶⁵

Aktywizacji partnerów społecznych służą również działania władz lokalnych i system edukacji. Władze lokalne stosują praktykę konsultowania mieszkańców w sprawach zwią-

²⁶² Opracowano na podstawie: *Core principles for Public Engagement*, May 2009, s.1-12.

²⁶³ A. Van Den Broek, P. Decker, *Membership and Activity in Voluntary Organizations*, 1998, Table 26.1.

²⁶⁴ Zagadnienia te będą omawiane w kolejnym podrozdziale.

²⁶⁵ *United States Internal Revenue Code*, § 501,c.

zanych z infrastrukturą techniczną, inwestycjami, rozwojem gospodarki i planowaniem przestrzennym. Do aktywizowania partnerów przyczynia się także wskazywanie możliwości działań dla wolontariuszy, a także system edukacji, który wpaja młodzieży wagę działań na rzecz społeczności lokalnej. Rozwojowi organizacji pozarządowych służy również czytelny i przejrzysty sposób kontraktowania tych organizacji do zadań związanych z polityką społeczną, edukacją i innych zadań zleconych.

Obecne działania władz publicznych zmierzają do aktywizacji partnerów społecznych głównie za pośrednictwem ułatwionego dostępu do nowych technologii komunikacji i pozyskiwania informacji. Od 2002 r. w USA obowiązuje Ustawa o e-rządzie (Electronic Government Act). Program federalny zakładał rozwój czterech priorytetowych obszarów.

- **Rząd dla obywateli.** W ramach działania zakładano dostarczanie usług elektronicznych, ale również ułatwiono komunikację z obywatelami, co przyczyniło się do ich większego udziału we wpływniu na decyzje polityków.
- **Rząd dla biznesu.** Działanie ułatwia kontakt władz z przedsiębiorcami, także w sprawach dotyczących legislacji i polityki gospodarczej. Biznes otrzymał narzędzie umożliwiające przedstawianie opinii na temat legislacji i decyzji wpływających na funkcjonowanie firm.
- **Rząd dla władz.** W ramach działania ułatwiono komunikację i obieg informacji między władzami różnych szczebli.
- **Relacje wewnątrz rządu.** Działania ułatwiającej komunikacje między agendami władz federalnych.

Kolejnym krokiem, ułatwiającym budowę społeczeństwa partycypacyjnego jest program powszechnego dostępu do szerokopasmowego Internetu. Działania dotyczące tego programu ujęte zostały m.in. w Amerykańskiej Ustawie o Odbudowie i Inwestycjach (*American Recovery and Reinvestment Act*), z 17 lutego 2009 r. Ustawa ta zawiera pakiet rozwiązań służących odbudowie gospodarki po kryzysie ekonomicznym. Z punktu widzenia partnerów społecznych istotne jest nałożenie na Federalną Komisję Komunikacji (FCC) i Narodową Administrację ds. Telekomunikacji i Informacji, obowiązku zapewnienia dostępu do szerokopasmowego Internetu wszystkim mieszkańcom USA.²⁶⁶ Władze USA zakładają, że wprowadzenie nowych technologii komunikacyjnych do agend rządowych uczyni inicjatywy władz bardziej przejrzystymi i przyczyni się do większej odpowiedzialności za decyzje i działania, umożliwiając partnerom społecznym znalezienie nowych form wpływu na debatę publiczną.

5. Dostęp do informacji dla partnerów społecznych

W USA w 1976 r. wprowadzono uregulowania dotyczące otwartego dostępu do informacji publicznej (*Sunshine Act*).²⁶⁷ Zgodnie z tym prawem wszelkie spotkania agend rządowych są otwarte dla wszystkich zainteresowanych. Instytucje rządowe muszą również, z co najmniej tygodniowym wyprzedzeniem, poinformować o planowanym spotkaniu. Obok informacji o czasie, miejscu i temacie spotkania, agencje rządowe są zobowiązane do podania numeru telefonu i nazwiska osoby odpowiedzialnej za kontakty z interesariuszami,

²⁶⁶ *American Recovery and Reinvestment Act*, Public Law 111.5.

²⁶⁷ *Government In the Sunshine Act*, 5 U.S.C. 552b.

do której można zwracać się z dalszymi pytaniami dotyczącymi planowanego spotkania. Zakładając otwartość spotkań, wprowadzono jednocześnie 10 wyjątków, które umożliwiają zamknięcie spotkania, takich jak: 1) przedstawianie informacji istotnych dla obrony narodowej; 2) spotkania ograniczone do wewnętrznych spraw personalnych; 3) spotkania połączone z oskarżaniem osób fizycznych o naruszenie prawa; 4) spotkania, które mogą naruszyć prywatność poszczególnych osób; 5) spotkania, w czasie których przekazywane są informacje, mogące naruszyć dobro prowadzonego śledztwa; 6) spotkania, w których udostępniane są informacje mogące prowadzić do spekulacji finansowych lub 7) do naruszenia bezpieczeństwa instytucji finansowych; 8) spotkania dotyczące udziału agencji w postępowaniu prawnym; 9) przedstawianie informacji tajnych i poufnych z mocy prawa; 10) przedstawiające informacje stanowiące poufne dane przedsiębiorstw.

Zamknięcie obrad jest możliwe tylko, jeżeli większość uczestników przegłosuje, że spotkanie spełnia jedno z wymienionych kryteriów. Wyniki głosowań są podawane do publicznej wiadomości tak, że wszyscy zainteresowani mogą sprawdzić, kto głosował za utajnieniem spotkania. Jednak nawet zamknięte spotkania są protokołowane i nagrywane, a agencja ma obowiązek udostępnić protokoły i nagrania z tych spotkań, z wykluczeniem informacji, które uzna za poufne. Sprawozdania z realizacji ustawy o publicznym dostępie do spotkań agencji rządowych są składane każdego roku przez wszystkie agencje w Kongresie USA.²⁶⁸

Zapewnienie lepszego dostępu do informacji i przejrzystość działań władz publicznych jest jednym z celów administracji prezydenta Obamy. 21 stycznia 2009 r. prezydent USA wydał memorandum na temat przejrzystego i otwartego rządu (*Memorandum on Transparency and Open Government Act*). Memorandum to zobowiązuje agencje rządowe do wprowadzania zasady przejrzystości, zapewnienia uczestnictwa obywateli w podejmowanych decyzjach i budowania współpracy z sektorem pozarządowym. W oparciu o wspomniane memorandum wydana została Dyrektywa nt. Otwartego Rządu (*Open Government Directive*), zawierająca cztery główne zalecenia dla instytucji rządowych.

- Wszystkie informacje publiczne powinny być udostępniane w Internecie, w otwartym formacie, umożliwiającym kopiowanie, wyszukiwanie, formatowanie, tak aby można było dotrzeć do informacji i przetwarzać ją przy użyciu popularnych narzędzi internetowych. Agencje rządowe nie powinny czekać na zapytania dotyczące ich działalności, lecz powinny aktywnie upowszechniać informacje potencjalnym zainteresowanym. W ciągu 45 dni powinny być publikowane co najmniej trzy zestawienia informacji na temat działań danej agencji i powinny być one udostępniane *on line*. W przeciągu 60 dni od opublikowania dyrektywy wszystkie agencje rządowe powinny utworzyć strony internetowe, z linkiem do [http://www.\[agency\].gov/open](http://www.[agency].gov/open), na której to stronie można będzie łatwo dotrzeć do informacji o działaniach wybranej agencji. Wszystkie utworzone strony agencji rządowych powinny zawierać instrumenty umożliwiające zainteresowanym przedstawienie ocen publikowanych informacji. Agencje zostały zobowiązane do odpowiadania na przesyłane komentarze.
- Poprawa jakości informacji dostarczanych przez agencje rządowe. W ciągu 45 dni od opublikowania dyrektywy agencje zostały zobowiązane do wyznaczenia wysokiego rangą urzędnika, odpowiedzialnego za jakość i obiektywizm przekazywanych informacji. Prezydenckie Biuro ds. Zarządzania i Budżetu (*Office of Management and Budget*) zostało zobowiązane do przygotowania formatu informacji dotyczących wydatków budżetowych.

²⁶⁸ Tamże, <http://accessreports.com/statutes/sunshine.htm>

- Budowanie kultury przejrzystej władzy. Wszystkie agencje zostały zobowiązane do opublikowania planu poprawy przejrzystości działania i włączania interesariuszy w podejmowane decyzje. Plany tych działań zostały upublicznione na stronie internetowej Białego Domu. Utworzono również grupę roboczą złożoną z przedstawicieli prezydenta i agencji rządowych, która zajmie się zbieraniem i popularyzacją najlepszych praktyk w zakresie uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w debacie publicznej.
- Utworzenie infrastruktury politycznej dla funkcjonowania otwartego rządu. Polityka instytucji rządowych powinna uwzględniać możliwości wykorzystania nowych technologii do informowania obywateli i pozyskiwania ich opinii.²⁶⁹

Przedstawiona dyrektywa nie tylko ułatwia dostęp do informacji o działaniach agencji rządowych, ale również zobowiązuje agencje do pozyskiwania opinii interesariuszy i odpowiadania na opinie dotyczące działań agencji. Instytucje rządowe zostały zobowiązane do przedstawienia działań, zmierzających do zapewnienia partycypacji interesariuszy w działaniach agencji, ze wskazaniem stron internetowych, poprzez które obywatele mogą wpływać na działania agencji, a także wprowadzenia nowych, innowacyjnych narzędzi ułatwiających zaangażowanie obywateli.

6. Dobre praktyki partnerów społecznych

Niemal każda z aktywnych organizacji pozarządowych USA zbiera i upublicznia dobre praktyki, które ułatwiają wpływ na legislację i polityków. Wśród licznych organizacji, zajmujących się wpływaniem na polityków i na legislację, najbardziej interesujące są praktyki tak zwanych grup rzecznictwa interesów (*Advocacy Group*). Ponad 400 spośród nich działa na skalę ogólnokrajową²⁷⁰, m.in. w takich dziedzinach jak biznes i gospodarka, związki pracowników, ochrona praw obywatelskich, pomoc niepełnosprawnym, edukacja, ochrona środowiska, wymiar sprawiedliwości, usprawnienie działania administracji publicznej, ochrona zdrowia, pomoc społeczna i wiele innych. Wspólną cechą wymienionych organizacji jest traktowanie rzecznictwa interesów jako procesu, a nie jako jednorazowego wydarzenia, zorientowanego na spotkanie z politykami i przedstawienie swojej opinii. We wspomnianym procesie można wyróżnić takie etapy, jak: określenie możliwych celów, które można osiągnąć w danej sytuacji politycznej i wybór najbardziej istotnych dla celów organizacji, opracowanie propozycji stanowiska, np. propozycji zmian legislacyjnych, ze szczegółowym wskazaniem, jakie zmiany i w jakiej ustawie są niezbędne, a następnie przekonsultowanie tych zmian z interesariuszami i poznanie ich priorytetów. W wyniku wspomnianych działań stanowisko jest uzgodnione z członkami stowarzyszenia lub przedstawicielami grup interesów, które reprezentują i tym samym może być uznane za oficjalne stanowisko organizacji.

Stanowisko powinno spełniać ściśle określone kryteria. Poza wskazaniem oczekiwanych zmian, powinno zawierać krótkie przedstawienie problemu, pokazywać uzasadnienie dla zmian, a także zawierać zarówno argumenty za zmianą, jak i argumenty przemawiające

²⁶⁹ *Open Government Directive*, Washington December 8th, 2009.

<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ogi-directive.pdf>

²⁷⁰ *Political Advocacy Groups. Directory of United States Lobbyists*. May 2008. Na stronie

<http://www.vancouver.wsu.edu/fac/kfountain/index.html> znajdują się informacje i linki do 424 organizacji.

przeciwko zmianie. Dzięki takiemu podejściu politycy widzą, że staramy się obiektywnie patrzeć na problem i uwzględniamy również argumenty przeciwników. W zakresie budowy stanowiska bardzo ciekawe podejście prezentuje GOPAC – organizacja stawiająca sobie za cel pomoc kandydatom Partii Republikańskiej w wyborach do Kongresu, a także do władz stanowych i lokalnych.²⁷¹ Zgodnie z najlepszymi praktykami GOPAC, stanowisko powinno mieć: 1) ostrza – zagadnienia, które wyróżniają nas wobec oponentów; 2) magnesy – zagadnienia, które łączą nas z grupami popierającymi nasze stanowisko; 3) tarcze – zagadnienia, które chronią nas przed atakami oponentów; 4) okopy – zagadnienia, które nasi przeciwnicy traktują jako własne terytorium.

Następnym etapem jest ustalenie wśród polityków adresatów przekazu. Wskazane jest wytypowanie osób spośród członków Kongresu, jak również pracowników ich biur, którzy mogą być zainteresowani problemem i ewentualnie mogą poprzeć postulaty. Niemal wszystkie grupy rzecznictwa interesów przywiązują wagę do wyboru osoby, która zaprezentuje problem politykowi. Powinna to być osoba odpowiednio wysokiej rangi, mająca jednocześnie dobrą wiedzę na temat prezentowanego zagadnienia i potrafiąca nawiązać bezpośredni kontakt z politykiem. Często stosowaną formą nacisku na polityków jest prowadzenie rejestru głosowań poszczególnych kongresmenów przy zagadnieniach interesujących daną organizację. Do podjęcia rozmów wybierani są politycy, którzy w przeszłości głosowali w sposób przychylny dla interesów środowiska, reprezentowanego przez daną organizację. W uzyskaniu dostępu do polityków pomaga, często stosowana w USA, kampania prasowa. Politycy mają dostęp do rejestrów cytowań poszczególnych organizacji i łatwo mogą ustalić, na ile działania danej organizacji przyciągają uwagę opinii publicznej i mediów, co pośrednio świadczy o znaczeniu danej organizacji. Dostęp do informacji, jak często organizacja jest cytowana w mediach, można uzyskać przez strony internetowe.²⁷²

Ważną praktyką stosowaną przez organizacje pozarządowe w USA jest korzystanie z wyników badań. Wykorzystywane są najczęściej wyniki badań prowadzonych przez własne ośrodki badawcze, tzw. think tanks. Przykładem może być, np. National Chamber Foundation, think tank ufundowany przez Izbę Gospodarczą Stanów Zjednoczonych (US Chamber of Commerce), utworzony w 1967 r., zajmujący się prowadzeniem badań i przygotowywaniem ekspertyz dotyczących kluczowych problemów gospodarki amerykańskiej. Fundacja skupia się na trzech zasadniczych celach: badaniu problemów o priorytetowym znaczeniu dla gospodarki USA, inicjowaniu i prowadzeniu debaty publicznej w zakresie istotnych problemów gospodarki i przedsiębiorców oraz informowaniu zarówno przedstawicieli biznesu, jak i polityków o zagadnieniach istotnych dla gospodarki. Wśród programów realizowanych przez Fundację jest m.in. program badań nad zagadnieniami, które mogą stać się najważniejsze dla gospodarki w nadchodzących 2-3 latach, badanie trendów w poszczególnych działach gospodarki, kształcenie liderów biznesu, a także program publikowania opracowań, które mogą inspirować debatę publiczną w zakresie gospodarki.²⁷³

Dysponowanie opiniami instytucji badawczej podnosi poziom debaty i pozwala unikać forsowania populistycznych rozwiązań. Think tanki dostarczają argumentów, których nie można obalić przy pomocy ogólników i słabo przemyślanych propozycji. W 2009 r. w Stanach Zjednoczonych działało 1777 *think tanków*, z czego 350 było zlokalizowanych w Waszyngtonie.²⁷⁴ Korzystanie z wiedzy wspomnianych instytutów zwiększa obiektywizm pro-

²⁷¹ *Good Old Party Action Committee*, <http://www.gopac.org/about/default.aspx>

²⁷² Np. strona <http://www.vancouver.wsu.edu/fac/kfountain/index.html>

²⁷³ http://ncf.uschamber.com/_programs/

²⁷⁴ Think tank index *Foreign Policy*, January February 2009.

pozycji poszczególnych grup interesów i ułatwia podjęcie optymalnych decyzji politykom. Obiektywizm jest wynikiem dużej liczby wspomnianych instytucji oraz reprezentowaniem przez nie bardzo różnych punktów widzenia, co ułatwia analizę problemu z perspektywy różnych środowisk. Swoje instytuty mają środowiska zbliżone do politycznego centrum, jak np. Collinns Center for Public Policy, Pew Research Center, Reform Institute i wiele innych. Własne *think tanki* mają także organizacje konserwatywne. W tej ostatniej grupie do najbardziej znanych należą Heritage Foundation, National Center for Policy Analysis, American Enterprise Institute. Lista czołowych *think tanków* liczy co najmniej 100 pozycji. Korzystają z nich nie tylko macierzyste organizacje i środowiska, które finansują wspomniane placówki, ale również mniejsze organizacje, które zajmują się podobną tematyką.

Rezultatem prowadzonych przez *think tanki* badań są często obszernie publikacje. Biorąc pod uwagę ograniczony czas, jaki politycy mogą poświęcić na lekturę, obok pełnych wyników badań często przygotowywane są tak zwane „*Policy papers*”, zawierające na 5-10 stronach najważniejsze konkluzje. Konkluzje te nie mogą jednak, pomimo skrótovej formy, zawierać wyłącznie propozycji działań, niepartycznych danymi, zawartymi w pełnym badaniu. Nie powinny również zawierać ogólnych stwierdzeń, typu „zalecamy prowadzenie dalszych badań”. Obok danych i precyzyjnych rekomendacji, dobre praktyki w zakresie pisania „*Policy papers*” skupiają się na pokazaniu metodologii badań, próby badawczej i wskazaniu ewentualnego marginesu błędu. Zawartość tego typu informacji znacznie zwiększa wiarygodność proponowanych rozwiązań.

Skuteczność wpływu na debatę polityczną i na legislację zapewnia w USA szerokie rozpowszechnienie działania w koalicji. Organizacje pozarządowe mają świadomość, że włączenie do projektu kilku, kilkunastu, a czasami kilkuset organizacji, zwiększa oddziaływanie na decydentów i pozwala łatwiej dotrzeć do mediów. Połączenie sił różnych organizacji w jednym projekcie umożliwia również budowanie u odbiorców przekonania, że dane poglądy są reprezentatywne dla różnych grup i, co jest szczególnie ważne, dla polityków, reprezentujących dużą grupę wyborców. Przykładem dobrze funkcjonującej koalicji działającej w skali całego kraju może być koalicja „Bezpieczne dzieci” (*Safe Kids*), zajmująca się działaniami zwiększającymi bezpieczeństwo dzieci w wieku 1-14 lat. Koalicja ta grupuje ponad 600 organizacji działających we wszystkich stanach. Jednym z najważniejszych obszarów oddziaływania koalicji, oprócz edukacji rodziców i badań związanych z przeciwdziałaniem ryzyku zranienia dzieci, jest wpływanie na legislację poprzez propozycje zmian istniejącego prawa i wprowadzenie nowych regulacji, umożliwiających realizację celów statutowych. Sukcesem skończyła się kampania, ukierunkowana na wprowadzenie prawa, zobowiązującego do przewozu dzieci w samochodach w specjalnych fotelikach. W 2001 r. tylko dwa stany miały odpowiednie regulacje, w 2010 r. wspomniane prawo obowiązuje już w 48 stanach. Dzięki działaniom koalicji wprowadzono również obowiązek instalowania czujników tlenku węgla w domach, a także obowiązek używania kasków przez dzieci jeżdżące na rowerach.²⁷⁵

Wpływanie na legislację w Stanach Zjednoczonych jest dla organizacji pozarządowych ściśle związane z realizacją celów statutowych. Trudno sobie wyobrazić realizację tych celów bez zmiany prawa, niezbędnej do poprawy pozycji reprezentowanego środowiska. Cechą charakterystyczną wspomnianych działań jest postępowanie zgodnie z planem i realizacja priorytetów przyjętych w tzw. agendzie legislacyjnej, a także wykorzystywanie

²⁷⁵ <http://www.safekids.org/in-your-area/safety-laws/>

badań w przygotowywaniu stanowiska, pozyskiwanie przychylności mediów i działania w koalicji. Wspomniane czynniki decydują o poziomie debaty publicznej i doprowadzaniu do zakładanych zmian w prawie.

7. Rekomendacje dla Polski

1. Biorąc pod uwagę partnerów społecznych, warto zastanowić się nad wprowadzeniem podobnej formy przesłuchań publicznych do tej funkcjonującej w USA. Przedstawiający stanowiska reprezentanci różnych grup interesów mają status świadka, co bardzo ogranicza jednostronne przedstawienie problemu. Ważna jest również zasada łatwego dostępu do prac komisji parlamentarnych i do informacji o planowanych pracach.
2. Wprowadzenie szerokiej definicji lobbingu, zobowiązującej również stowarzyszenia, izby handlowe i koalicje do rejestracji swoich pracowników jako lobbystów, prowadzi do ogromnego wzrostu liczby zainteresowanych osób i utrudnia zapanowanie nad działaniami zawodowych firm. Kontrowersje wobec obecnych uregulowań i częste zmiany tych regulacji, pokazują, że lepszym rozwiązaniem jest, obowiązujące obecnie w Polsce, rejestrowanie wyłącznie zawodowych lobbystów.
3. Organizacje pozarządowe w USA uznają, że skuteczność wpływu na legislację zależy w dużym stopniu od systematyczności prowadzonych działań i od pozyskania opinii publicznej. Jednym z elementów budujących pozycję organizacji jest przekonanie członków o wadze rzecznictwa interesów i o możliwościach włączenia się w debatę publiczną. Instrumentem służącym temu celowi są podręczniki dotyczące rzecznictwa interesów, wręczane wszystkim nowym członkom. Polskie organizacje powinny w większym stopniu niż obecnie, przygotowywać pakiety dla nowych członków, zawierające program oczekiwanych zmian legislacyjnych i opis działań, jakie powinny być podejmowane dla skutecznego wpływu na politykę, a także opis najbardziej efektywnych metod umożliwiających wpływ na legislację. Powinny również prowadzić działania w sposób systematyczny, nie ograniczając się do jednego stanowiska i kilku konferencji prasowych.
4. Warto wykorzystać zasady prowadzenia debaty publicznej przedstawione w części 3. Zasady te pomagają w budowie wiarygodności organizacji poprzez korzystanie z obiektywnych ekspertów, naświetlanie różnych punktów widzenia, uwzględnianie głosów środowisk, które pozostawały poza debatą, zalecają ostrożność wobec wyizolowanych wyników badań. Stosowanie zasad wymaga więcej wysiłku przy dochodzeniu do konsensusu, jednak jednocześnie zwiększa wiarygodność organizacji i możliwość wpływania na proces decyzyjny.
5. Wzorem amerykańskim, organizacje pozarządowe powinny mieć łatwiejszy dostęp do informacji publicznej. Warto wprowadzić obowiązek informowania z odpowiednim wyprzedzeniem o wszystkich posiedzeniach władz publicznych i o planowanym temacie spotkań. W Polsce nawet informacje o planach pracy Rad miasta czy gminy oraz Sejmików są często niedostępne.
6. Dostęp do informacji byłby znacznie ułatwiony, gdyby wzorem USA wprowadzić obowiązek publikowania wszystkich informacji publicznych w Internecie, w formie umożliwiającej łatwą edycję i kopiowanie. Agencje rządowe powinny publikować cykliczne, miesięczne raporty na temat prowadzonych działań.

7. Pomimo znacznego zaangażowania społeczeństwa amerykańskiego w działalność społeczną, w dalszym ciągu prowadzone są programy zmierzające do zwiększenia partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji. Wykorzystując doświadczenia USA, można wprowadzić program poprawy przejrzystości agencji publicznych i włączania interesariuszy w podejmowane decyzje, zobowiązując władze publiczne do opublikowania programu działań we wspomnianym zakresie.
8. Dobrą praktyką stosowaną w debacie w USA jest uzyskiwanie informacji zwrotnej. Również w Polsce warto wprowadzić obowiązek informowania interesariuszy, czy i w jaki sposób przesłane opinie zostały wykorzystane.
9. Wzorem organizacji amerykańskich warto wykorzystywać badania do uzasadniania propozycji zmian legislacyjnych. Najlepszym rozwiązaniem jest prowadzenie własnej instytucji badawczej, o ile pozwalają na to środki finansowe. Można również korzystać z wiedzy wypracowywanej przez istniejące think tanki, zajmujące się podobną tematyką.
10. Skuteczność zapewnia działanie w koalicji. Warto poszukiwać organizacji, które mają podobne cele i które można włączyć we wspólne projekty. Sukces koalicji zależy jednak od czytelnych reguł działania, takich jak zasady reprezentowania koalicji, osoby upoważnione do kontaktów z prasą i politykami. Ważne jest także ustalenie zasad finansowych funkcjonowania koalicji i sposobu pozyskiwania środków budżetowych.



OCZEKIWANIA PARTNERÓW SPOŁECZNYCH W ZAKRESIE KONSULTACJI LEGISLACYJNYCH W POLSCE

ANALIZA WYNIKÓW BADAŃ ANKIETOWYCH

Paulina Bednarz, Przemysław Kulawczuk, Anna Szcześniak



CZĘŚĆ I

OCZEKIWANIA LEGISLACYJNE PARTNERÓW SPOŁECZNYCH – WYNIKI PRZEKROJOWE

Wprowadzenie

Badanie oczekiwań partnerów społecznych w zakresie konsultacji legislacyjnych w Polsce miało na celu poznanie potrzeb i oczekiwań organizacji pozarządowych (NGO)²⁷⁶ w zakresie podniesienia jakości konsultacji społecznych oraz rzecznictwa interesów społecznych i publicznych. Badanie zostało zrealizowane w marcu i kwietniu 2010 r. i objęło nim 165 polskich NGO, działających w różnych częściach kraju. W części pierwszej niniejszego opracowania przedstawiono wyniki syntetyczne, uśrednione według skali pięciostopniowej (4, 3, 2, 1, 0) różnej w poszczególnych zakresach tematycznych. Skala ta została omówiona przy każdym z zakresów. W ramach badań syntetycznych dokonano porównania oczekiwań i ich realizacji przez władze publiczne w czterech zakresach: 1) potrzeby informacyjne, 2) narzędzia pozwalające na wyrażanie opinii przez NGO, 3) informacje zwrotne, 4) formy wywierania wpływu na rozwiązania legislacyjne. Szczegółowe pytania dotyczące czterech zakresów tematycznych sformułowano w oparciu o metodę ekspertów, przyjmując za podstawę doświadczenie Instytutu Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym. W części syntetycznej (przekrojowej) przedstawiono średnie z oczekiwań i ich realizacji dla władz samorządowych i państwowych. Wyniki w tabelach uszeregowano według największego poziomu natężenia zmiennej w odniesieniu do władz samorządowych. Pod tabelami przekazano wnioski wynikające z uszeregowania. Ponadto zamieszczono wykresy przedstawiające te zmienne, wobec których zaobserwowano największe różnice pomiędzy oczekiwaniami a stopniem ich realizacji przez władze państwowe.

1. Potrzeby informacyjne organizacji pozarządowych a stopień ich zaspokojenia

W przedstawionej poniżej tabeli 1, w dwóch pierwszych kolumnach liczbowych przedstawiono średnie wyniki dotyczące potrzeb informacyjnych organizacji pozarządowych, związanych z procesami legislacyjnymi i administracyjnymi, których skutki odczuwać mogą środowiska związane z tymi organizacjami w odniesieniu do władz samorządowych i państwowych. W kolejnych dwóch kolumnach przedstawiono średnie oceny dotyczące stopnia realizacji tych potrzeb przez władze samorządowe i państwowe.

²⁷⁶ (eng) – non-governmental organization.

Tabela 1. Wyniki ocen średnich NGO w zakresie potrzeb informacyjnych oraz zakresu ich zaspokojenia przez władze w Polsce

(skala: potrzeby: 4,0-wybitnie potrzebne; 3,0-bardzo potrzebne; 2,0-średnio potrzebne, 1,0-mało potrzebne; 0,0-niepotrzebne; realizacja potrzeb: 4-wybitna, 3-bardzo dobra, 2-średnia, 1-niska, 0-zerowa)

GRUPA I. Potrzeby informacyjne NGO	POTRZEBY INFORMACYJNE NGO OCENA ŚREDNIA		REALIZACJA POTRZEB PRZEZ WŁADZE PUBLICZNE OCENA ŚREDNIA	
	SAMORZĄDOWE	PAŃSTWOWE	SAMORZĄDOWE	PAŃSTWOWE
1. Opis systemu grantów dla organizacji pozarządowych.	3,5	3,4	1,8	2
2. Elektroniczne udostępnienie aktów prawa miejscowego i ogólnopństwowego.	3,3	3,3	2	2,4
3. Publikacja strategii gminy, powiatu, województwa, Polski.	3,3	3,2	2,2	2,3
4. Opublikowanie planów współpracy z organizacjami pozarządowymi.	3,2	3,1	1,6	1,5
5. Dostarczanie aktualnych informacji elektronicznych o inicjatywach, projektach aktów prawnych, decyzji, procedur, zasad działania, uchwał.	3,1	3	1,3	1,5
6. Elektroniczna publikacja opinii, ekspertyz i innych kluczowych dokumentów.	3	3	1,1	1,4
7. Publikacja innych dokumentów strategicznych i programów operacyjnych.	3	3	1,9	2,2
8. Wiedza na temat obligatoryjnego i fakultatywnego zakresu kompetencji władzy publicznej.	2,9	2,9	1,8	1,9
9. Publikacja ekspertyz i opinii na temat projektów w Internecie	2,9	3	1,3	1,5
10. Publikowanie komunikatów i wiadomości urzędowych.	2,9	2,9	2,1	2,3
11. Dostęp do danych adresowych organizacji i instytucji społecznych, biorących udział w konsultacjach.	2,8	2,7	1,1	1,2
12. Wizualizacja przyszłych rozwiązań architektonicznych czy komunikacyjnych w Internecie.	2,8	2,7	1,2	1,2
13. Przedstawienie kalendarza legislacyjnego, w zakresie opracowywania projektów aktów prawnych, decyzji, procedur, zasad, uchwał.	2,7	2,7	1,1	1,4
14. Elektroniczna publikacja protokółów z obrad rady gminy/miasta i komisji rady gminy/miasta lub kolegium ministerstwa, komisji sejmowych.	2,7	2,7	1,5	1,6
15. Udostępnienie elektronicznej książki adresowej z wszystkimi uczestnikami legislacji.	2,6	2,6	0,8	0,9
16. Zbudowanie elektronicznego rejestru pism przyjętych do urzędu.	2,6	2,5	1	1,1

GRUPA I. Potrzeby informacyjne NGO	POTRZEBY INFORMACYJNE NGO OCENA ŚREDNIA		REALIZACJA POTRZEB PRZEZ WŁADZE PUBLICZNE OCENA ŚREDNIA	
	SAMORZĄDOWE	PAŃSTWOWE	SAMORZĄDOWE	PAŃSTWOWE
17. Udostępnienie elektronicznej publikacji porządków obrad rady gminy/miasta, kolegium ministerstwa, komisji sejmowych.	2,6	2,6	1,6	1,7
18. Publikacja informacji o funkcjonowaniu komitetów społecznych.	2,5	2,5	1,2	1,3
19. Dostęp do archiwum relacji audio/wideo z obrad rady/komisji sejmowej.	2,2	2,2	0,7	1,1
20. Przedstawienie kalendarza polityków szczebla centralnego i samorządowych.	2,1	2	0,6	0,7
21. Udostępnienie bezpośrednich relacji (audio/wideo) z obrad rady/komisji sejmowej.	1,9	2	0,8	1,4

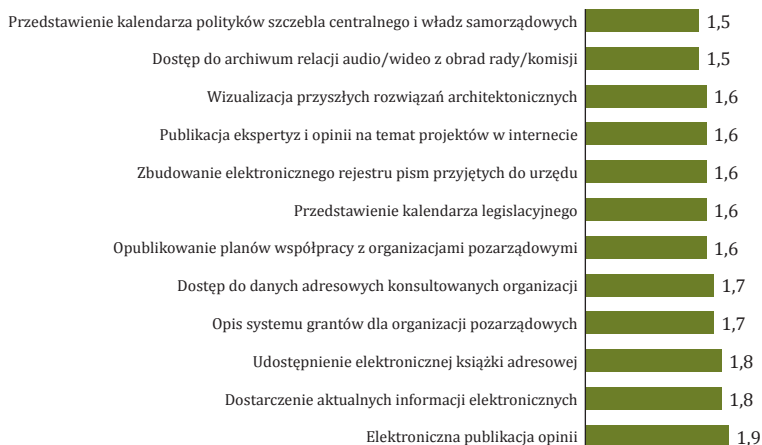
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

1. Uzyskane wyniki wskazują, że organizacje pozarządowe przede wszystkim oczekują informacji **ważnych dla nich samych i reprezentowanych przez nie środowisk** (opisy systemów grantów, planów współpracy z NGO).
2. Drugą ważną grupą informacji najsilniej odczuwanych przez organizacje pozarządowe są elektronicznie udostępniane **dokumenty dotyczące strategii i planów rozwojowych, a także lokalnego prawa**. Tę grupę dokumentów można nazwać legislacją rozwojową.
3. Trzecią ważną grupę potrzeb informacyjnych NGO stanowią informacje dotyczące aktualnych informacji elektronicznych o inicjatywach, projektach aktów prawnych, decyzji, procedur, zasad działania, uchwał – czyli takich informacji, które **pozwalają śledzić przebieg spraw** w danym obszarze. Dzięki tej grupie informacji organizacje pozarządowe mogą być dobrze poinformowane o interesujących ich tematach.
4. Czwartą, najważniejszą grupą potrzeb informacyjnych są informacje dotyczące opinii, ekspertyz i stanowisk innych organizacji, czyli informacje pozwalające **zapoznawać się z opinią publiczną**, formułowaną przez innych uczestników procesu wpływania na legislację.

Jak wydaje się, taki układ preferencji informacyjnych jest w pełni zrozumiały i odpowiada specyfice funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce. Zbudowana kolejność preferencji informacyjnych, określająca preferowane informacje wydaje się stosunkowo łatwa do realizacji przez władze publiczne.

Na poniższym wykresie 1 przedstawiono te zakresy potrzeb informacyjnych, w relacji do których istnieją największe różnice pomiędzy potrzebami a stopniem ich zaspokojenia.

Wykres 1. Największe różnice pomiędzy potrzebami informacyjnymi NGO a stopniem ich zaspokojenia – według rodzajów potrzeb (władze samorządowe)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Uderzającą obserwacją z analizy wykresu 1 jest, że ranking różnic w dużym stopniu nie pokrywa się z rankingiem potrzeb. Pierwsze trzy zakresy oraz zakresy piąty i ósmy o największych różnicach dotyczą niewystarczającego rozwoju sfery elektronicznej informacji. Wskazuje to na konieczność poprawy elektronicznych funkcji systemu komunikacji władz publicznych w Polsce.

2. Narzędzia pozwalające na wyrażanie opinii przez organizacje pozarządowe

W przedstawionej poniżej tabeli 2, w dwóch pierwszych kolumnach liczbowych przedstawiono średnie wyniki dotyczące potrzeb organizacji pozarządowych w zakresie stosowania narzędzi pozwalających na wyrażenie opinii. W kolejnych dwóch kolumnach przedstawiono średnie oceny dotyczące stopnia realizacji tych potrzeb przez władze samorządowe i państwowe.

Tabela 2. Wyniki średnich ocen NGO w zakresie potrzeb stosowania narzędzi pozwalających na wyrażenie opinii przez NGO oraz zakresu ich zaspokojenia przez władze w Polsce

(skala potrzeby: 4,0-wybitnie potrzebne; 3,0-bardzo potrzebne; 2,0-średnio potrzebne; 1,0-mało potrzebne; 0,0-niepotrzebne; realizacja potrzeb: 4-wybitna, 3-bardzo dobra, 2-średnia, 1-niska, 0-zerowa)

GRUPA II. Narzędzia pozwalające na wyrażenie swojej opinii.	POTRZEBY NGO W ZAKRESIE STOSOWANIA NARZĘDZI OCENA ŚRĘDNIA		REALIZACJA PRZEZ WŁADZE PUBLICZNE OCENA ŚRĘDNIA	
	SAMORZĄDOWE	PAŃSTWOWE	SAMORZĄDOWE	PAŃSTWOWE
1. Organizacja spotkań uzgodnieniowych, pozwalających na prezentację stanowisk i uzgodnienie rozwiązań włączonych do aktu prawnego.	3	2,9	1,2	1,2
2. Ewaluacja i ocena jakości przepisów legislacyjnych.	3	3	0,8	0,9

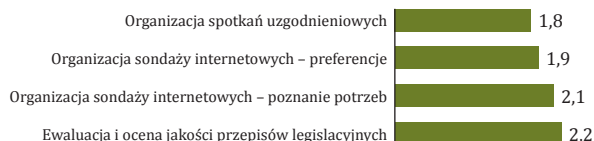
GRUPA II. Narzędzia pozwalające na wyrażenie swojej opinii.	POTRZEBY NGO W ZAKRESIE STOSOWANIA NARZĘDZI OCENA ŚREDNIA		REALIZACJA PRZEZ WŁADZE PUBLICZNE OCENA ŚREDNIA	
	SAMORZĄDOWE	PAŃSTWOWE	SAMORZĄDOWE	PAŃSTWOWE
3. Możliwość prezentacji stanowiska na spotkaniu Komisji Sejmowej lub Rady.	2,9	2,9	1,1	1
4. Organizacja sondaży internetowych pozwalających na wskazanie najbardziej preferowanych rozwiązań legislacyjnych.	2,8	2,9	0,9	0,8
5. Organizacja sondaży internetowych mających na celu poznanie potrzeb legislacyjnych.	2,8	2,8	0,7	0,7
6. Możliwość udziału w pracach Komisji Sejmowej lub Rady.	2,7	2,7	1,1	1,1
7. Organizacja sondaży telefonicznych.	1,5	1,5	0,5	0,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

1. Pierwszą, kluczową obserwacją w zakresie narzędzi pozwalających na wyrażenie swoich opinii przez organizacje pozarządowe jest **wyraźna preferencja spotkań grupowych lub uczestnictwa w pracach ciał kolegialnych**. Osobisty udział w spotkaniach przedstawicieli organizacji pozarządowych dominuje nad formami elektronicznymi.
2. **Sondaże internetowe** pozwalające na zbadanie preferencji w zakresie wyboru rozwiązań legislacyjnych oraz zbadanie potrzeb organizacji pozarządowych to druga grupa preferowanych narzędzi. Różnice pomiędzy grupą pierwszą a drugą nie są duże.
3. Trzecia, najmniej preferowana grupa narzędzi dotyczy jednego instrumentu, jakim jest **sondaż telefoniczny**, który nie cieszy się dużym uznaniem.
4. Narzędziem, które zostało bardzo wysoko ocenione jest **możliwość ewaluacji jakości przepisów legislacyjnych**. Świadczy to o tym, że NGO chcą uczestniczyć w doskonaleniu jakości legislacji.

Na poniższym wykresie 2 przedstawiono największe różnice pomiędzy potrzebami w zakresie narzędzi pozwalających na wyrażenie opinii przez NGO a stopniem ich zaspokojenia.

Wykres 2. Największe różnice pomiędzy potrzebami w zakresie narzędzi pozwalających na wyrażenie opinii przez NGO a stopniem ich zaspokojenia – według rodzajów narzędzi (władze samorządowe)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W odróżnieniu od części pierwszej analizy przekrojowej, dotyczącej potrzeb informacyjnych, w drugim analizowanym zakresie różnice pomiędzy potrzebami a stopniem ich realizacji pokrywają się w dużym stopniu z rankingiem preferencji. Największe różnice dotyczą możliwości skorzystania z narzędzi ewaluacyjnych, sondaży internetowych oraz uczestnictwa w spotkaniach uzgodnieniowych.

3. Uzyskiwanie informacji zwrotnej od władz publicznych przez organizacje pozarządowe

W przedstawionej poniżej tabeli 3, w dwóch pierwszych kolumnach liczbowych przedstawiono średnie wyniki dotyczące potrzeb organizacji pozarządowych w zakresie uzyskiwania informacji zwrotnej od władz publicznych. W kolejnych dwóch kolumnach przedstawiono średnie oceny dotyczące stopnia realizacji tych potrzeb przez władze samorządowe i państwowe.

Tabela 3. Wyniki ocen średnich NGO w zakresie potrzeb uzyskiwania informacji zwrotnej od władz publicznych oraz zakresu ich zaspokojenia przez władze publiczne w Polsce

(skala potrzeby: 4,0-wybitnie potrzebne; 3,0-bardzo potrzebne; 2,0-średnio potrzebne, 1,0-mało potrzebne; 0,0-niepotrzebne; realizacja potrzeb: 4-wybitna, 3-bardzo dobra, 2-średnia, 1-niska, 0-zerowa)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

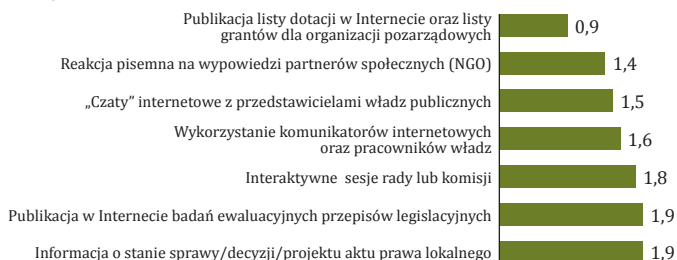
GRUPA III. Oczekiwania w zakresie form uzyskiwania informacji zwrotnej od WŁADZY PUBLICZNEJ lub pomocy	POTRZEBY NGO OCENA ŚRĘDNIA		REALIZACJA PRZEZ WŁADZE PUBLICZNE OCENA ŚRĘDNIA	
	SAMORZĄDOWE	PAŃSTWOWE	SAMORZĄDOWE	PAŃSTWOWE
1. Publikacja listy dotacji w Internecie oraz listy grantów dla organizacji pozarządowych.	3,4	3,4	2,5	2,5
2. Reakcja pisemna na wypowiedzi partnerów społecznych (NGO).	3,3	3,4	1,9	1,9
3. Informacja o stanie sprawy/decyzji/projektu aktu prawa lokalnego (może być identyfikowana numerem znanym tylko zainteresowanym).	3	3	1,1	1,2
4. Publikacja w Internecie badań ewaluacyjnych przepisów legislacyjnych.	2,9	3	1	1,1
5. Interaktywne sesje rady lub komisji – bezpośrednia transmisja posiedzeń z udostępnieniem formularza kontaktowego i odpowiedziami na pytania (na bieżąco/pod koniec sesji).	2,3	2,3	0,5	0,7
6. „Czaty” internetowe z przedstawicielami władz publicznych.	2,2	2,1	0,7	0,9
7. Wykorzystanie komunikatorów internetowych przez pracowników samorządu lub władz państwowych do komunikacji tekstowej (np. Gadu-gadu), głosowej czy wideo (Skype itp.).	2,1	2,1	0,5	0,4

1. Informacja zwrotna, dotycząca **spraw ważnych dla samych organizacji pozarządowych i reprezentowanych przez nie środowisk**: publikacja listy dotacji czy grantów, reakcja pisemna na wypowiedzi partnerów społecznych czy też informacja o stanie zaawansowania spraw danego interesariusza to najważniejsze formy informacji zwrotnej oczekiwanej przez organizacje pozarządowe od władz publicznych.
2. Wysoki poziom preferencji dotyczy również publikacji w Internecie wyników ewaluacji legislacji czy decyzji administracyjnych. Świadczy to o tym, że oceny dotyczące spraw publicznych powinny być udostępnione również publicznie. Jak wydaje się, organizacje pozarządowe przywiązują **dużą wagę do przejrzystości działania władz publicznych**.
3. W trzeciej kolejności, przy średnim poziomie ocen, **preferowane są formy elektroniczne informacji zwrotnej**: czaty, komunikatory internetowe bądź interaktywne sesje rady lub komisji z udostępnieniem formularza elektronicznego pytań.

Przedstawiony ranking preferencji form informacji zwrotnej świadczy o tym, że organizacje pozarządowe koncentrują swoje oczekiwania głównie na najbardziej praktycznych formach informacji zwrotnej, których wykorzystanie przez NGO wydaje się oczywiste.

Na poniższym wykresie 3 przedstawiono największe różnice pomiędzy potrzebami w zakresie form uzyskiwania informacji zwrotnej przez NGO a stopniem ich zaspokojenia.

Wykres 3. Największe różnice pomiędzy potrzebami w zakresie form uzyskiwania informacji zwrotnej przez NGO a stopniem ich zaspokojenia – według rodzajów form (władze samorządowe)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Jeżeli weźmiemy pod uwagę różnice pomiędzy potrzebami a stopniem ich zaspokojenia, to oprócz najbardziej praktycznych form informacji zwrotnej duże różnice pomiędzy oczekiwaniami a stopniem ich realizacji dotyczą możliwości wykorzystywania nowoczesnych form kontaktu, takich jak czaty, komunikatory czy interaktywne sesje rady i komisji. Oznacza to, że pomimo faktu, iż te nowoczesne formy nie stanowią priorytetu w zakresie potrzeb NGO, to organizacje pozarządowe uważają, że obecny sposób przekazywania informacji zwrotnej przez władze publiczne jest nieco zbyt tradycyjny.

4. Formy wywierania skutecznego wpływu na kształt legislacji i decyzji administracyjnych

W przedstawionej poniżej tabeli 4, w dwóch pierwszych kolumnach liczbowych przedstawiono średnie wyniki w zakresie potrzeb organizacji pozarządowych w zakresie form wywierania skutecznego wpływu na kształt legislacji i decyzji administracyjnych władz publicznych. W kolejnych dwóch kolumnach przedstawiono średnie oceny dotyczące stopnia realizacji tych potrzeb przez władze samorządowe i państwowe.

Tabela 4. Wyniki ocen średnich NGO w zakresie form wywierania skutecznego wpływu na kształt decyzji legislacyjnych i administracyjnych w Polsce

(skala: 4,0-wybitnie potrzebne; 3,0-bardzo potrzebne; 2,0-średnio potrzebne, 1,0-mało potrzebne; 0,0-niepotrzebne; realizacja potrzeb: 4-wybitna, 3-bardzo dobra, 2-średnia, 1-niska, 0-zerowa)

GRUPA IV. Oczekiwania w zakresie form wywierania skutecznego wpływu na kształt legislacji i decyzji administracyjnych.	OCZEKIWANIA NGO OCENA ŚREDNIA		REALIZACJA PRZEZ WŁADZE PUBLICZNE OCENA ŚREDNIA	
	SAMORZĄDOWE	PAŃSTWOWE	SAMORZĄDOWE	PAŃSTWOWE
1. Budowa stałego panelu konsultacyjnego NGO.	3,4	3,3	1	1,1
2. Tworzenie okrągłych stołów przy dyskusjach na trudne tematy.	3	2,9	0,9	1
3. Wspólne grupy robocze.	3	3,1	1,1	1,2
4. Zebrania konsultacyjne.	2,9	2,9	1,4	1,4
5. Wyrażenie pisemnej opinii.	2,9	3	1,5	1,6
6. Bazar pomysłów na rozwiązanie określonych problemów (publikowane w Internecie).	2,9	2,9	0,6	0,5
7. Rady przedsiębiorczości.	2,7	2,6	1,1	1,1
8. „Referendum on-line” i „protest (veto) on-line”.	2,6	2,5	0,6	0,5
9. Rada on-line – wstępny wybór jednego z rozwiązań prezentowanych na interaktywnym posiedzeniu rady lub komisji.	2,2	2,2	0,4	0,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

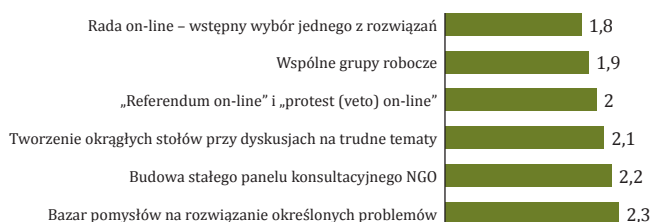
1. Organizacje pozarządowe dla uzyskania skutecznego wpływu na kształt decyzji legislacyjnych czy administracyjnych **potrzebują przede wszystkim stałych form współpracy osobistej, głównie w formie spotkań grupowych**. Cztery pierwsze uszeregowane preferencje wskazują na to, że tego typu spotkania są oceniane jako stwarzające możliwości uzyskania rzeczywistego wpływu na kształt decyzji. Jak wydaje się, publiczne zobowiązanie się przedstawicieli władz publicznych do określonych decyzji jest z reguły dotrzymywane i fakt ten jest zauważany przez organizacje pozarządowe.
2. Wyrażenie pisemnej opinii jest, w rankingu preferencji form zapewniających największy wpływ na kształt decyzji, na pozycji drugiej, z poziomem preferencji zbli-

żonym do wysokiego. Świadczy to o tym, że opinie, które zostawiają ślad i muszą podlegać pewnym formalnym rygorom, są z reguły **bardziej dokładnie rozpatrywane** przez władze publiczne. Poziom preferencji wynoszący 2,9 można uważać za stosunkowo wysoki.

4. Dużym zainteresowaniem organizacji pozarządowych cieszy się **forma bazaru pomysłów jako kreatywnego narzędzia poszukiwani najlepszego rozwiązania**.
5. Organizacje pozarządowe przywiązują wyższą niż średnią wagę do referendum on-line, które **de facto jest ominięciem roli organizacji pozarządowych, jako koncentratora i wyraziciela opinii społecznej**. Pomimo tego, że referendum on-line w dużym stopniu eliminuje rolę organizacji pozarządowych jako skoncentrowanych grup formowania opinii – NGO **deklarują akceptację tej formy decyzji**.

Na poniższym wykresie 4 przedstawiono największe różnice pomiędzy oczekiwaniami w zakresie form wywierania wpływu na kształt decyzji legislacyjnych a stopniem ich zaspokojenia.

Wykres 4. Największe różnice pomiędzy oczekiwaniami w zakresie form wywierania wpływu na kształt decyzji legislacyjnych a stopniem ich zaspokojenia – według rodzajów form (władze samorządowe)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Analiza różnic pomiędzy oczekiwaniami w zakresie form wywierania skutecznego wpływu na kształt decyzji władz publicznych a stopniem ich realizacji wskazuje na to, że wszystkie prezentowane formy charakteryzują się stosunkowo wysokim poziomem deficytu realizacji przez władze publiczne. Oznacza to, że dążąc do poprawy, można wprowadzać poszczególne formy wpływu, wspomniane na wykresie 4 i tym samym oczekiwać dużej poprawy – właśnie ze względu na początkowe duże różnice pomiędzy poziomem potrzeb a stopniem ich zaspokojenia. Jak wydaje się, władze publiczne powinny w szczególności usprawniać te aspekty i formy współpracy, które charakteryzują się wysokim poziomem potrzeb oraz dużymi różnicami pomiędzy poziomem potrzeb a stopniem ich zaspokojenia.

5. Podsumowanie

1. Analizując wyniki średnie i przekrojowe w zakresie potrzeb informacyjnych NGO i stopnia ich zaspokojenia przez władze publiczne, należy stwierdzić, że **organizacje pozarządowe przede wszystkim oczekują informacji ważnych dla nich samych i reprezentowanych przez nie środowisk**. Ponadto ważną grupą informacji oczekiwanych przez organizacje pozarządowe są udostępniane elektronicz-

nie dokumenty dotyczące strategii i planów rozwojowych a także lokalnego prawa. Kolejną istotną grupę potrzeb informacyjnych stanowią informacje dotyczące aktualnych informacji elektronicznych o inicjatywach, projektach aktów prawnych, decyzji, procedur, zasad działania, uchwał. Listę najbardziej potrzebnych zakresów informacyjnych uzupełniają informacje dotyczące opinii, ekspertyz i stanowisk innych organizacji, czyli informacje pozwalające zapoznawać się z opiniami sformułowanymi przez innych uczestników procesu wpływania na legislację.

2. Układ **preferencji informacyjnych NGO odpowiada specyfice funkcjonowania organizacji pozarządowych** w Polsce i jest stosunkowo łatwy do zaspokojenia przez władze publiczne.
3. Wyniki przekrojowe w zakresie narzędzi pozwalających na wyrażenie swoich opinii przez NGO wskazują, że **wyrażnie preferowane są spotkania grupowe lub uczestnictwo w pracach ciał kolegialnych**. Spotkania oparte na osobistym udziale przedstawicieli organizacji pozarządowych zdecydowanie dominują nad formami elektronicznymi. Z drugiej strony, sondaże internetowe pozwalające na zbadanie preferencji w zakresie wyboru rozwiązań legislacyjnych oraz zbadanie potrzeb organizacji pozarządowych są uważane za nieco mniej ważne, ale istotne.
4. W zakresie potrzeb dotyczących **informacji zwrotnej dominują informacje ważne dla samych organizacji pozarządowych i reprezentowanych przez nich środowisk, a także informacje zapewniające przejrzystość działania władz publicznych**. W trzeciej kolejności, przy średnim poziomie ocen, preferowane są formy elektroniczne informacji zwrotnej: czaty, komunikatory internetowe bądź interaktywne sesje rady lub komisji. Ranking preferencji w zakresie form informacji zwrotnej świadczy o tym, że organizacje pozarządowe koncentrują swoje oczekiwania głównie na najbardziej praktycznych formach tej informacji.
5. Dla uzyskania skutecznego wpływu na kształt decyzji legislacyjnych czy administracyjnych, NGO potrzebują przede wszystkim **stałych form współpracy osobistej, głównie w formie grupowej**. Wyrażenie **pisemnej opinii** jest, w rankingu preferencji form zapewniających największy wpływ na kształt decyzji, na pozycji drugiej, z poziomem preferencji zbliżonym do wysokiego. Dużym zainteresowaniem organizacji pozarządowych cieszy się forma bazaru pomysłów jako kreatywnego narzędzia poszukiwania najlepszego rozwiązania. Organizacje pozarządowe akceptują również formę referendum on-line, pomimo oczywistego faktu, że ogranicza ono ich rolę jako reprezentanta środowisk.

Przedstawione powyżej wnioski dają jasne wskazówki dla władz publicznych w zakresie udoskonalenia systemu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Sformułowanie końcowych rekomendacji wymaga jednak spotkań zarówno z przedstawicielami władz, jak i organizacji pozarządowych i wymiany opinii podczas spotkań konsultacyjnych, czyli zastosowania form, które organizacje pozarządowe preferują. Wskazania przekrojowe można uzupełnić analizą szczegółową, która zawarta jest w części 2, analitycznej.

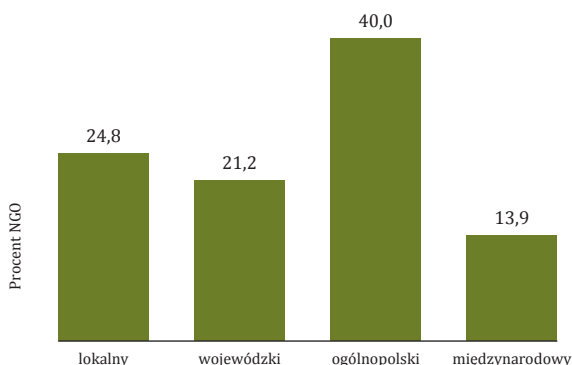
CZĘŚĆ II. OCZEKIWANIA LEGISLACYJNE PARTNERÓW SPOŁECZNYCH – WYNIKI ANALITYCZNE

Charakterystyka respondentów

Badanie oczekiwań partnerów społecznych w zakresie konsultacji legislacyjnych w Polsce miało na celu poznanie potrzeb i oczekiwań organizacji pozarządowych (NGO)²⁷⁷ w zakresie podniesienia jakości konsultacji społecznych oraz rzecznictwa interesów społecznych i publicznych.

Badanie zostało zrealizowane w marcu i kwietniu 2010 r., ostatecznie objęto nim 165 polskich NGO, działających w różnych częściach kraju. Jak widać na wykresie 1, największą grupę wśród nich stanowiły organizacje o zasięgu ogólnopolskim – 40%, prawie 1/4 prowadzi działania lokalnie, nieco ponad 1/5 – działa w regionie, a pozostałe organizacje prowadzą działalność międzynarodową.

Wykres 1. Obszar działania organizacji uczestniczących w badaniu

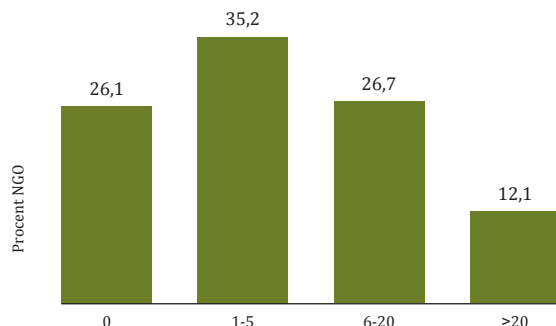


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Jeśli chodzi o wielkość organizacji uczestniczących w badaniu ze względu na liczbę pracowników, to 35% NGO to bardzo małe organizacje zatrudniające od jednej do pięciu osób, nieco ponad 26% zatrudnia od sześciu do 20 osób, a 12% – więcej niż 20 pracowników. Co czwarta organizacja uczestnicząca w badaniu nie zatrudnia pracowników. Szczegóły przedstawia wykres 2.

²⁷⁷ (eng) – non-governmental organization.

Wykres 2. Liczba pracowników zatrudnianych przez organizacje uczestniczące w badaniu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Najwięcej respondentów prowadzi działalność²⁷⁸ wspierającą rozwój gospodarczy – 38%, 23% działa w sferze nauki, kultury i ekologii, 17% zajmuje się pomocą w przewyżnianiu trudnych sytuacji życiowych i działalnością wspierającą, a 13% respondentów realizuje działania związane z integracją europejską, wspieraniem wspólnot lokalnych i aktywności społecznej. W badaniu uczestniczyły również NGO zajmujące się sportem, turystyką i wypoczynkiem (3%), działające na rzecz tożsamości i tradycji narodowej oraz rozwoju świadomości obywatelskiej (3%), a także ochrony zdrowia (2%), ochrony praw i bezpieczeństwa publicznego (po 1%).

W sumie dla respondentów przygotowano 44 pytania, które podzielono na cztery grupy:

1. oczekiwania informacyjne,
2. narzędzia pozwalające na wyrażenie swojej opinii,
3. oczekiwania w zakresie uzyskiwania pomocy lub informacji zwrotnej od władz,
4. oczekiwania w zakresie wywierania skutecznego wpływu na kształt legislacji i decyzji administracyjnych.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych wypowiedzieli się na temat swoich oczekiwań oraz oceniali stan obecny w danym zakresie w odniesieniu do władz samorządowych oraz władz państwowych. W przypadku określania preferencji respondenci mieli do wyboru jedną z pięciu odpowiedzi: wybitnie preferowane, bardzo preferowane, średnio preferowane, mało preferowane, nie preferowane. W przypadku oceny częstotliwości stosowania danej praktyki przez władze samorządowe i państwowe, respondenci mogli udzielić jednej z następujących odpowiedzi: zawsze lub prawie zawsze (80-100%), bardzo często (40-79%), średnio (16-39%), rzadko (6-15%), nigdy lub prawie nigdy (0-5%). W każdym przypadku mogli też odpowiedzieć „nie mam zdania”. Poniżej prezentujemy uzyskane wyniki.

²⁷⁸ Podział na poszczególne rodzaje działalności prowadzone przez organizacje uczestniczące w badaniu oparto na klasyfikacji zastosowanej w bazach NGO na portalu www.ngo.pl, gdzie wyszczególniono następujące obszary działań: 1) przewyżnianie trudnych sytuacji życiowych, działalność wspierająca; 2) ochrona zdrowia; 3) ochrona praw; 4) przeciwdziałanie bezrobociu, rozwój gospodarczy; 5) nauka, kultura, ekologia; 6) integracja europejska, wspólnoty lokalne, aktywność społeczna; 7) tożsamość, tradycja narodowa; 8) sport, turystyka, wypoczynek; 9) bezpieczeństwo publiczne; 10) inne.

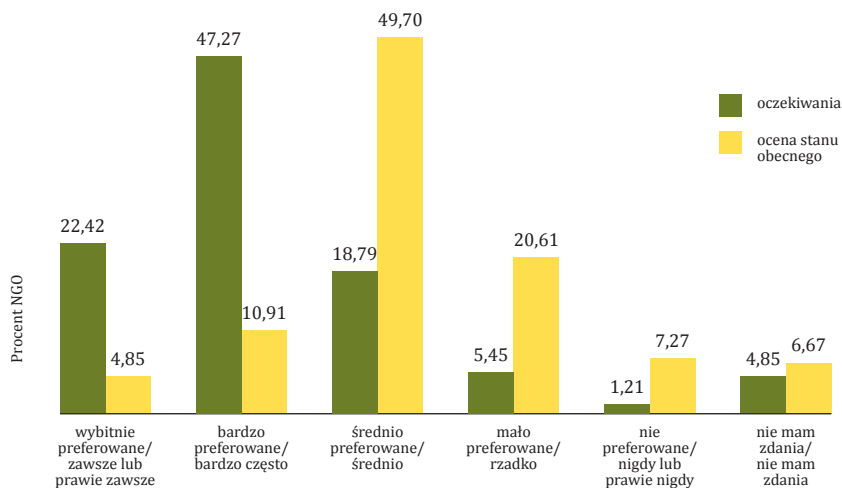
1. Oczekiwania informacyjne

W pierwszym bloku zostały umieszczone pytania dotyczące oczekiwań wobec władz i oceny praktyki stosowanej przez władze samorządowe i władze państwowe w zakresie polityki informacyjnej. Pragnęliśmy sprawdzić, na ile władze upubliczniają informacje i dane istotne z punktu widzenia partnerów społecznych, a dotyczące tworzenia prawa oraz różnego typu uregulowań, strategii, planów działania czy procedur oraz jakie są oczekiwania organizacji pozarządowych w tym obszarze.

1.1. Wiedza na temat obligatoryjnego i fakultatywnego zakresu kompetencji władzy publicznej

W pierwszym pytaniu respondenci zostali poproszeni o wyrażenie swoich opinii o upublicznianiu wiedzy na temat obligatoryjnego i fakultatywnego zakresu kompetencji władzy publicznej. Blisko 70% respondentów bardzo i wybitnie preferuje udostępnianie przez władze samorządowe informacji w omawianym zakresie (w tym ponad 22% wybitnie), prawie 19% uznało informacje o zakresie kompetencji władz samorządowych za średnio oczekiwane. Praktyka władz – w opinii respondentów znacznie mija się z oczekiwaniami organizacji pozarządowych, ponieważ co drugi badany stwierdził, że informacje o zakresie kompetencji władz samorządowych są średnio często upubliczniane, 20% – że rzadko, a ponad 7% – że nigdy lub prawie nigdy. 5-6% respondentów nie miało zdania w tej kwestii. Szczegóły przedstawia wykres 3.

Wykres 3. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie upubliczniania informacji na temat obligatoryjnego i fakultatywnego zakresu kompetencji władzy publicznej

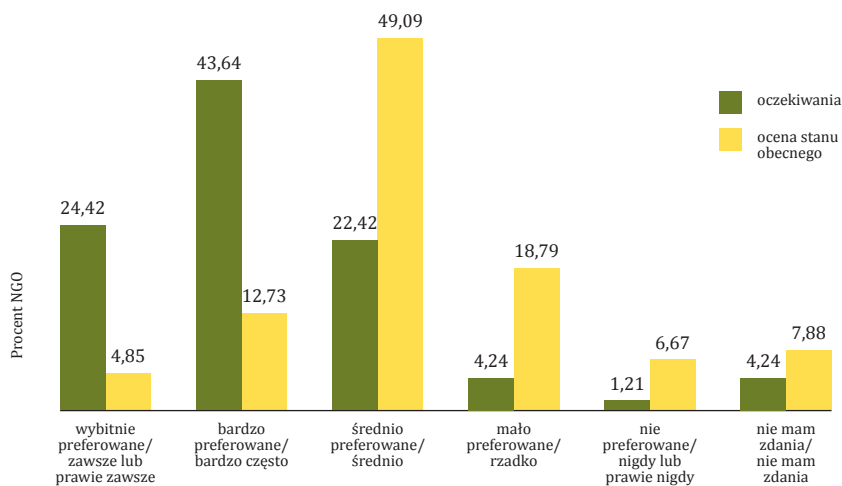


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Odpowiedzi dotyczące władz państwowych były podobne. Przedstawiciele NGO stwierdzili, że informacje o kompetencjach władz są bardzo preferowane. Ocena stosowanej praktyki w sumie jest nieco lepsza niż w przypadku władz samorządowych, ponieważ prawie

18% respondentów jest zdania, że władze państwowe zawsze lub prawie zawsze podają do wiadomości informacje na temat obligatoryjnego i fakultatywnego zakresu swoich kompetencji, podczas gdy niecałe 16% badanych tak samo oceniło władze samorządowe. Dokładny rozkład wskazań przedstawiono na wykresie 4.

Wykres 4. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie upubliczniania informacji na temat obligatoryjnego i fakultatywnego zakresu kompetencji władzy publicznej



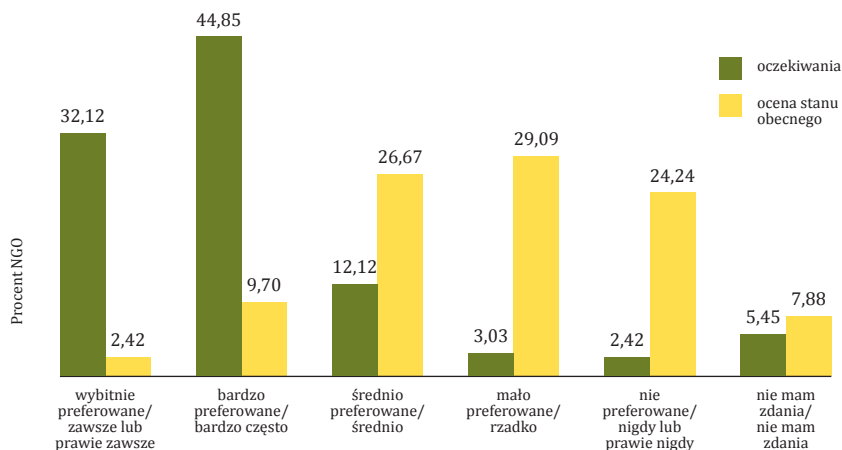
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Z uzyskanych wypowiedzi wynika, że organizacje pozarządowe bardzo oczekują łatwego dostępu do informacji na temat obligatoryjnego i fakultatywnego zakresu kompetencji władz samorządowych i państwowych. Oceniono, że władze w niezadowalającym stopniu upubliczniają te informacje, chociaż władze państwowe wypełniają to zadanie nieco lepiej niż władze samorządowe.

1.2. Dostarczanie aktualnych informacji elektronicznych o inicjatywach, projektach aktów prawnych, decyzji, procedur, zasad działania, uchwał

W ocenie respondentów zapotrzebowanie na aktualne informacje elektroniczne o inicjatywach, projektach aktów prawnych, decyzjach, procedurach, zasadach działania czy uchwałach jest jeszcze większe niż zapotrzebowanie na informacje o kompetencjach władz. Na wykresie 5 widać, że 77% badanych w ogromnym stopniu oczekuje aktualnych informacji od władz samorządowych, które według 29% badanych rzadko i według ponad 24% nigdy lub prawie nigdy nie udostępniają elektronicznych informacji o aktualnych inicjatywach.

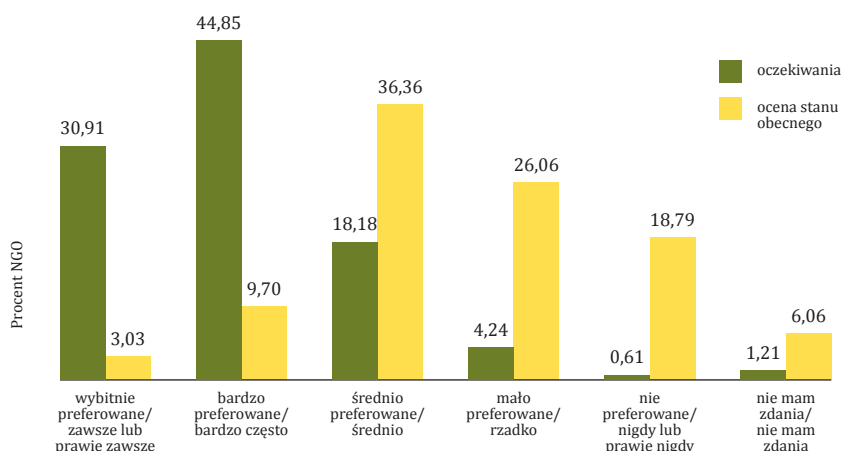
Wykres 5. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie dostarczania aktualnych informacji elektronicznych o inicjatywach, projektach aktów prawnych, decyzjach, procedurach, zasadach działania, uchwałach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Podobnie respondenci ocenili władze państwowe, chociaż wysokie preferencje co do wglądu w elektroniczne informacje o aktualnych inicjatywach władz państwowych zgłosiło o 1,5% mniej respondentów niż w przypadku władz samorządowych. Można też wywnioskować, że według respondentów władze publiczne częściej podają informacje o aktualnych inicjatywach niż władze samorządowe, co widać na wykresie 6.

Wykres 6. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie dostarczania aktualnych informacji elektronicznych o inicjatywach, projektach aktów prawnych, decyzjach, procedurach, zasadach działania, uchwałach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

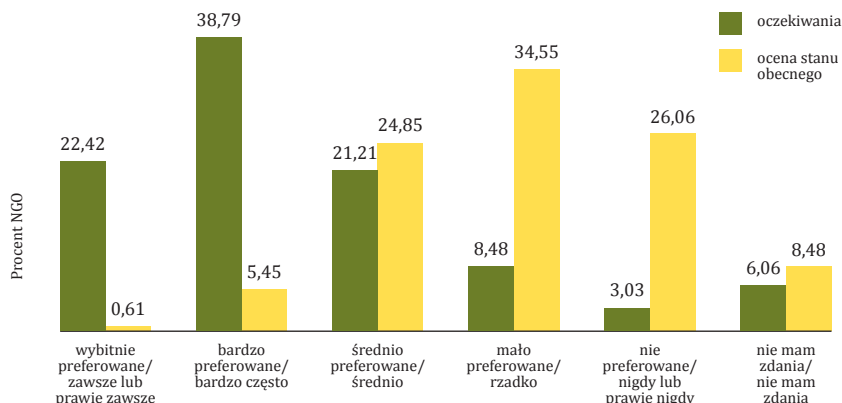
Brak zdania w kwestii dostarczania aktualnych informacji elektronicznych o inicjatywach, projektach aktów prawnych, decyzjach, procedurach, zasadach działania, uchwałach kilku procent badanych (5-8% przy ocenie władz samorządowych i 1-6% w przypadku władz państwowych) może świadczyć o braku zainteresowania organizacji pozarządowych takimi informacjami, co dziwi, ale może także oznaczać brak świadomości, że organizacje reprezentujące pewne grupy społeczne czy działające na rzecz określonych idei powinny oczekiwać od władz takich dokumentów oraz powinny orientować się na ile władze wywiązują się z obowiązków informacyjnych w omawianym zakresie. Wydaje się, że prawidłowe zaplanowanie działań NGO, a także ich skuteczność wymaga dobrej znajomości inicjatyw, projektów aktów prawnych, decyzji, procedur, zasad działania czy uchwał, jednak jak widać – nie dla wszystkich organizacji uczestniczących w badaniu jest to istotne.

1.3. Przedstawienie kalendarza legislacyjnego w zakresie opracowywania projektów aktów prawnych, decyzji, procedur, zasad, uchwał

Znajomość kalendarza legislacyjnego w zakresie opracowywania projektów aktów prawnych, decyzji, procedur, zasad czy uchwał jest bardzo istotna dla zaplanowania działań związanych z rzecznictwem interesów i zabieganiem przez organizacje pozarządowe o rozwiązania korzystne dla reprezentowanych przez nie grup rozwiązania. Przedstawianie informacji w tym zakresie przez władze samorządowe i państwowe było kolejnym zagadnieniem poddanym pod ocenę.

Jak pokazuje wykres 7, ponad 60% respondentów bardzo preferuje dostęp do kalendarza legislacyjnego władz samorządowych, co piąty badany średnio oczekuje informacji na ten temat, kolejne 11% właściwie nie oczekuje takich informacji, a 6% respondentów nie miało zdania na ten temat. Co trzeci przedstawiciel NGO uznał, że władze samorządowe rzadko upubliczniają kalendarz legislacyjny, co czwarty stwierdził wręcz, że nigdy lub prawie nigdy. Ponad 8% badanych nie miało zdania w kwestii przedstawiania kalendarza legislacyjnego władz samorządowych. Przedstawione wyniki mogą niepokoić w kontekście dostępu organizacji pozarządowych do istotnych informacji.

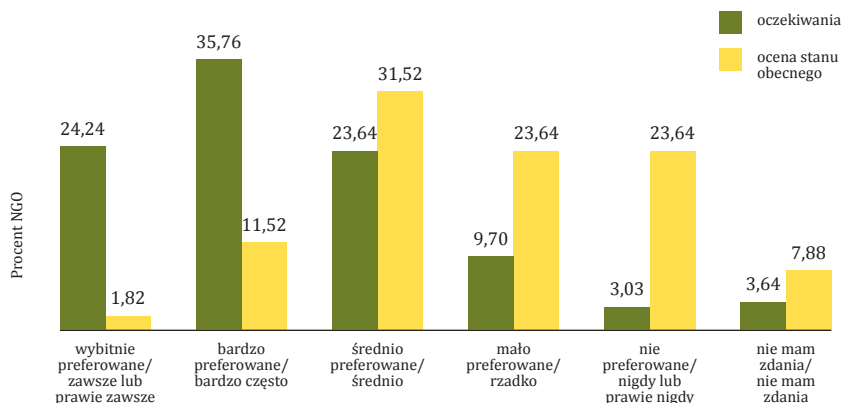
Wykres 7. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego dotyczącego przedstawiania kalendarza legislacyjnego w zakresie opracowywania aktów prawnych, decyzji, procedur, zasad i uchwał



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Oczekiwania w stosunku do władz państwowych są zbliżone, ale władze państwowe zostały ocenione nieco lepiej niż władze samorządowe w zakresie przedstawiania kalendarza legislacyjnego. Na wykresie 8 widać, że w ocenie ponad 13% respondentów władze publiczne często lub bardzo często publikują kalendarz legislacyjny, a jedynie w opinii 6% uczestniczących w badaniu z taką częstotliwością robią to władze samorządowe.

Wykres 8. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego dotyczącego przedstawiania kalendarza legislacyjnego w zakresie opracowywania aktów prawnych, decyzji, procedur, zasad i uchwał

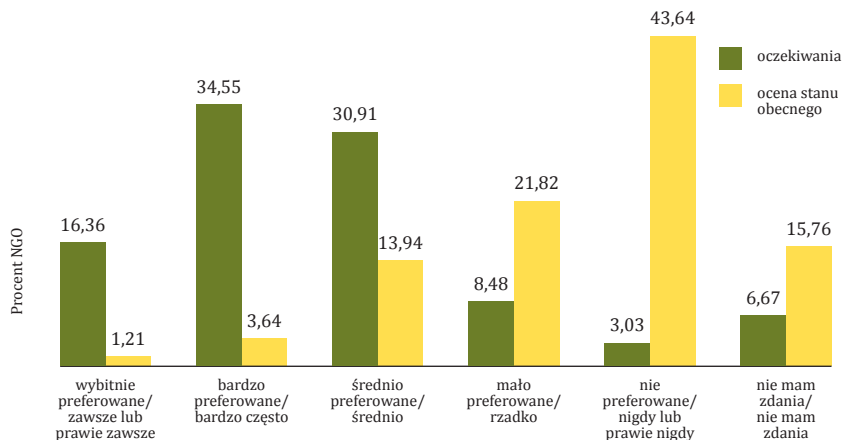


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

1.4. Udostępnienie elektronicznej książki adresowej z wszystkimi uczestnikami legislacji

Dostęp do wszystkich osób oraz instytucji uczestniczących w procesie legislacyjnym, podobnie jak kalendarz legislacyjny, powinien być bardzo istotny w działalności organizacji pozarządowych. Często sukces można osiągnąć dzięki przekonaniu do własnych racji osób mających wpływ na legislację. Respondenci bardzo potrzebują pełnych namiarów do uczestników legislacji – zapewnianych zarówno przez władze samorządowe, jak i władze państwowe. 51% zdecydowanie oczekuje takich danych od władz samorządowych (widać to na wykresie 9) i 54% – od władz państwowych (co przedstawia wykres 10). Co trzeci badany średnio preferuje dostęp do elektronicznej książki adresowej uczestników legislacji. Jeśli chodzi o ocenę stosowania tej praktyki przez władze samorządowe, niemal 44% przedstawicieli NGO uznało, że nigdy lub prawie nigdy władze nie udostępniają tego typu danych, a kolejne prawie 22% – że rzadko. Jest to dosyć niepokojąca obserwacja, ponieważ może wskazywać na brak przejrzystości w procesie tworzenia uregulowań.

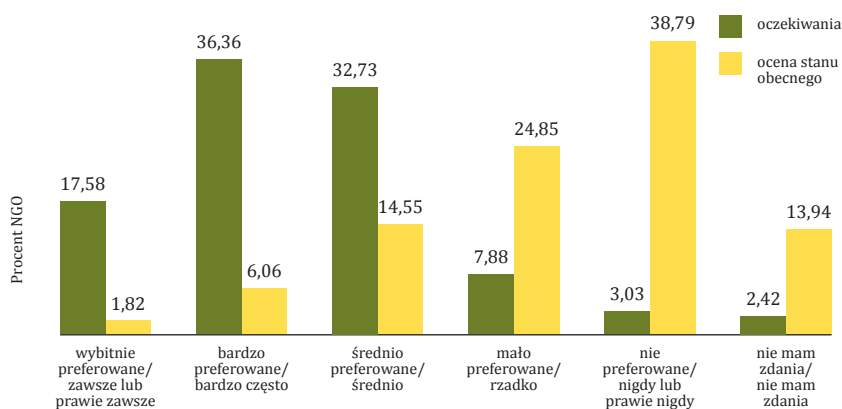
Wykres 9. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie udostępniania elektronicznej książki adresowej z wszystkimi uczestnikami legislacji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Na wykresie 10 widać, że zdaniem niemal 64% respondentów władze państwowe rzadko, nigdy lub prawie nigdy nie udostępniają namiarów na uczestników legislacji w formie elektronicznej. W tym zakresie władze samorządowe wypadły nieco gorzej, ponieważ 1,5% więcej osób uczestniczących w badaniu w ten sposób oceniło praktykę stosowaną przez samorządy. Częstotliwość udostępniania danych przez władze państwowe również oceniono trochę lepiej – prawie 8% wskazało, że robią to zawsze, prawie zawsze i często, a niecałe 5% w ten sposób oceniło postępowanie władz samorządowych (co pokazano na wykresie 9).

Wykres 10. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie udostępniania elektronicznej książki adresowej z wszystkimi uczestnikami legislacji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

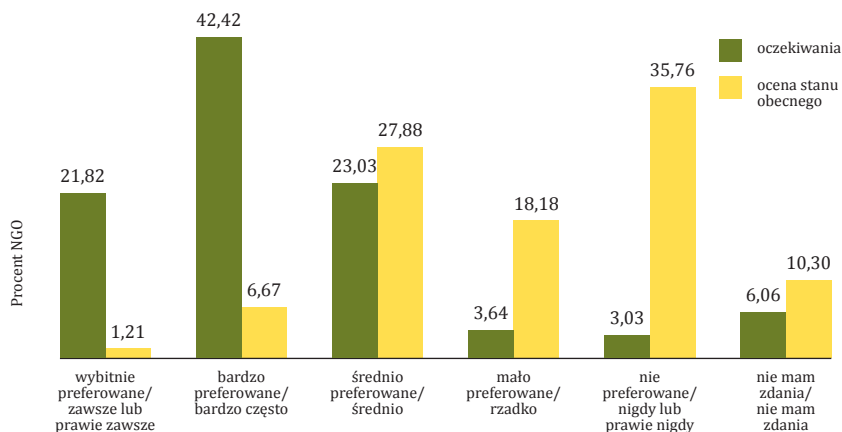
Uwagę zwracają stosunkowo duże grupy przedstawicieli organizacji pozarządowych (prawie 16% przy ocenie władz samorządowych i niemal 14% przy ocenie władz państwowych), którzy nie mieli zdania w kwestii udostępniania w praktyce elektronicznej książki adresowej uczestników legislacji. Może to wskazywać na prowadzenie działalności przez część organizacji w oderwaniu od procesów legislacyjnych zachodzących na różnych szczeblach władzy i braku potrzeby wpływania na legislację, a co za tym idzie – braku potrzeby łatwego dotarcia do osób uczestniczących w legislacji, również potencjalnych sprzymierzeńców wśród innych NGO.

1.5. Dostęp do danych adresowych organizacji i instytucji społecznych, biorących udział w konsultacjach

Pomyślne forsowanie preferowanych przez NGO rozwiązań legislacyjnych w dużym stopniu zależy od siły nacisku partnerów społecznych w trakcie konsultacji organizowanych przez legislatorów. Dlatego istotne jest tworzenie koalicji organizacji pozarządowych, aby zwiększać moc argumentów prezentowanych w trakcie konsultacji.

Wykres 11 przedstawia oczekiwania wobec władz samorządowych i ocenę stanu obecnego w kwestii udostępniania danych adresowych organizacji i instytucji społecznych, biorących udział w konsultacjach. Widać, że zapotrzebowanie na tego typu informacje jest bardzo duże (64% wskazań „wybitnie i bardzo preferowane”), co czwarty-piąty respondent średnio preferuje dostęp do danych adresowych organizacji oraz instytucji społecznych uczestniczących w konsultacjach, a ponad 6% badanych właściwie nie oczekuje dostępu do tych informacji. Praktyka władz samorządowych w omawianym zakresie została oceniona nienajlepiej – według niemal 36% respondentów nigdy lub prawie nigdy nie udostępniają danych adresowych organizacji i instytucji społecznych – uczestników konsultacji, a w opinii 18% – rzadko. Jedynie prawie 8% uczestników badania było zdania, że władze samorządowe bardzo często, zawsze lub prawie zawsze upubliczniają takie dane.

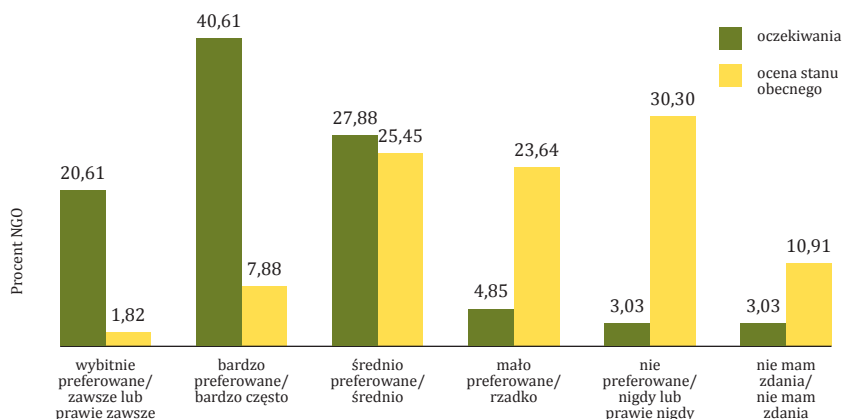
Wykres 11. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie udostępniania danych adresowych organizacji i instytucji społecznych biorących udział w konsultacjach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Oczekiwania wobec władz państwowych i ocenę stanu obecnego w kwestii udostępniania danych adresowych organizacji i instytucji społecznych biorących udział w konsultacjach pokazuje wykres 12. Wyniki uzyskane w tej części badania są bardzo podobne do odpowiedzi w odniesieniu do oczekiwań i ocen władz samorządowych. Pewne zdziwienie mogą budzić 10-11% grupy respondentów pokazane zarówno na wykresie 11, jak i 12, które nie miały zdania na temat praktyki władz w zakresie udostępniania danych adresowych organizacji i instytucji społecznych, biorących udział w konsultacjach społecznych. Może to świadczyć o wykluczeniu tych organizacji z konsultacji, albo też o braku wiedzy, że tworzenie koalicji jest korzystne w osiągnięciu celów lub może również oznaczać, że wiedzę na ten temat czerpią z innych źródeł.

Wykres 12. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie udostępniania danych adresowych organizacji i instytucji społecznych biorących udział w konsultacjach



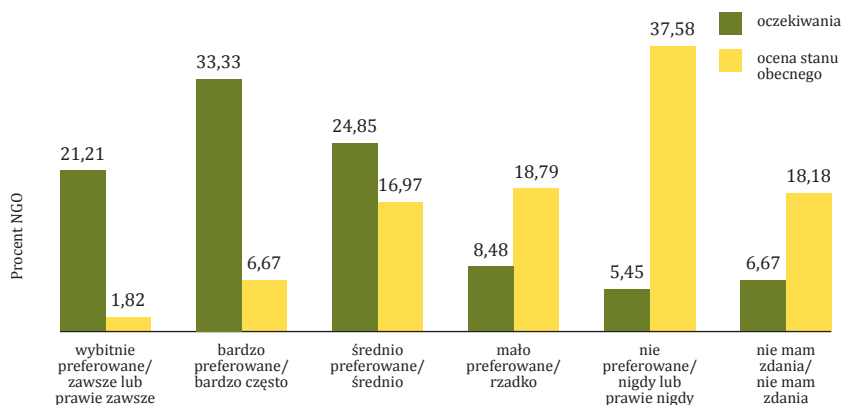
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

1.6. Zbudowanie elektronicznego rejestru pism przyjętych do urzędu

W działalności organizacji pozarządowych pomocny może być dostęp do rejestru pism przyjętych do urzędu – na różnych poziomach władzy. Dzięki temu można sprawdzić, jakie osoby czy organizacje i w jakich sprawach kontaktowały się na drodze oficjalnej z danym urzędem. Zidentyfikowanie instytucji lub osób zainteresowanych podobnymi zagadnieniami pozwala na zorganizowanie partnerstwa bądź innego ciała działającego dla wzmocnienia siły nacisku w kontaktach z władzą publiczną.

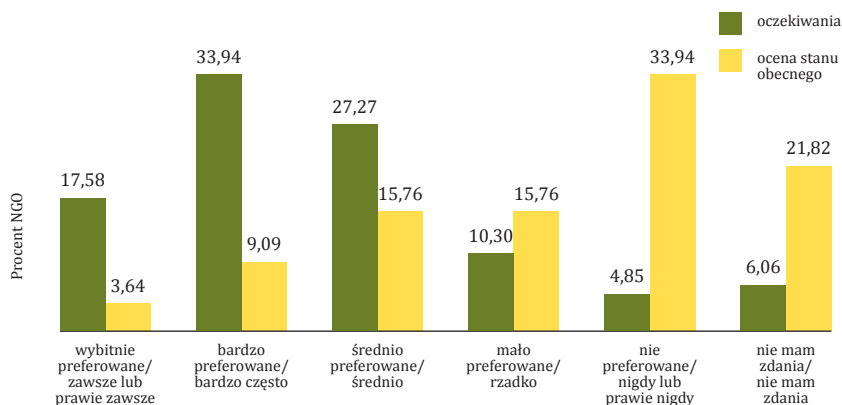
Jak widać na wykresie 13, elektroniczny rejestr pism przyjętych do urzędu, prowadzony przez władze samorządowe, jest bardzo oczekiwany przez 53% respondentów, co czwarty badany średnio potrzebuje tego typu informacji, a właściwie nie potrzebuje go około 14% przedstawicieli organizacji pozarządowych uczestniczących w badaniu. Z drugiej strony, według ponad 37% uczestników badania władze samorządowe nigdy lub prawie nigdy i według niemal 19% rzadko – tworzą rejestry pism przyjętych do urzędu. Przeciwnie zdanie wyraziło 8,5% respondentów.

Opinie dotyczące władz państwowych zaprezentowano na wykresie 14.

Wykres 13. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie zbudowania elektronicznego rejestru pism przyjętych do urzędu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Respondenci bardzo podobnie w porównaniu do władz samorządowych ocenili zarówno stan obecny, jak i swoje oczekiwania wobec władz państwowych. W omawianym zakresie nieco lepiej wypadają władze państwowe – według ponad 12% ankietowanych (czyli więcej o około 4% niż w przypadku władz samorządowych) bardzo często, zawsze i prawie zawsze budują elektroniczne rejestry pism przyjętych do urzędu. Mniejsza grupa w porównaniu z oceną władz samorządowych (prawie połowa badanych wobec 56,4%) uznała, że władze państwowe nigdy, prawie nigdy lub rzadko tworzą takie rejestry. Szczegóły przedstawia wykres 14.

Wykres 14. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie zbudowania elektronicznego rejestru pism przyjętych do urzędu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

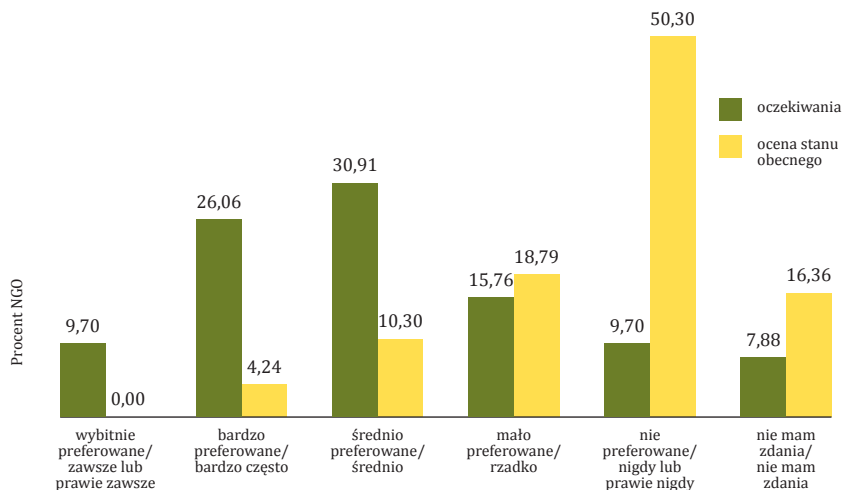
Porównując odpowiedzi uzyskane w omawianym pytaniu z wcześniej prezentowanymi, uderza wysoki odsetek respondentów (18-22%), którzy nie mieli zdania w sprawie praktyk

stosowanych przez władze publiczne w zakresie tworzenia elektronicznych rejestrów pism przyjętych do urzędu. Być może wskazuje to na brak świadomości, że w ogóle coś takiego władze mogą robić, ale może też oznaczać, że organizacje pozarządowe nie korzystają z tego użytecznego narzędzia.

1.7. Przedstawienie kalendarza polityków szczebla centralnego i samorządowego

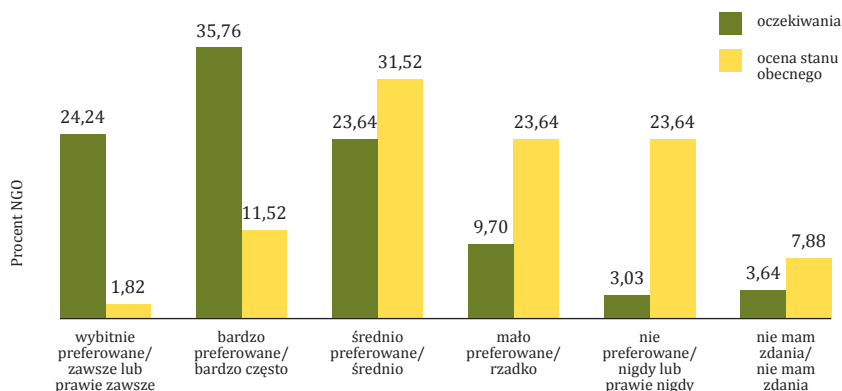
Kolejne pytanie w grupie zagadnień dotyczących polityki informacyjnej władz publicznych odnosiło się do upubliczniania kalendarza polityków. Z wypowiedzi uzyskanych od respondentów wynika, że jest to mało popularne narzędzie informowania społeczeństwa o działalności polityków. Po pierwsze, według połowy ankietowanych politycy samorządowi nigdy lub prawie nigdy nie przedstawiają swojego kalendarza, około 19% badanych stwierdziło, że zdarza się to rzadko, a co dziesiąty – że średnio często. Jedynie 4% badanych odpowiedziało, że politycy samorządowi bardzo często przedstawiają swój kalendarz. Z drugiej strony oczekiwania przedstawicieli NGO w tym zakresie nie są zbyt wygórowane w stosunku do wcześniej prezentowanych preferencji – około 36% respondentów uważa, że kalendarze polityków szczebla samorządowego byłyby wybitnie i bardzo preferowane. Dokładne odpowiedzi widać na wykresie 15.

Wykres 15. Oczekiwania i ocena stanu obecnego w zakresie przedstawiania kalendarza polityków samorządowych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wykres 16 przedstawia opinie respondentów odnoszące się do polityków szczebla centralnego. Wynika z nich, że ich kalendarze są przedstawiane tylko trochę częściej, niż to ma miejsce w przypadku polityków samorządowych, ale też przedstawiciele NGO w nieco mniejszym stopniu preferują informacje o kalendarzach polityków szczebla centralnego niż samorządowego.

Wykres 16. Oczekiwania i ocena stanu obecnego w zakresie przedstawiania kalendarza polityków szczebla centralnego

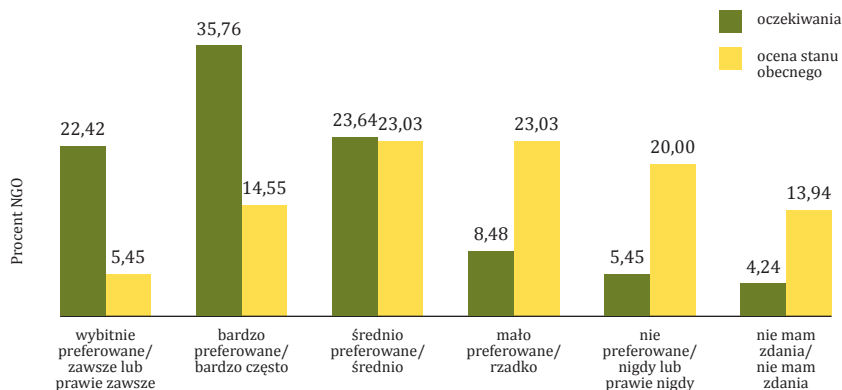
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Analizując uzyskane wypowiedzi, można odnieść wrażenie, że część organizacji pozarządowych (7-19%) nie interesuje się działalnością polityków. Wskazują na to odsetki osób, które nie miały zdania zarówno w kwestii własnych preferencji, jak i praktyki przedstawiania kalendarzy polityków. Może to świadczyć o braku świadomości, że dotarcie do właściwych polityków z własnymi argumentami, a nawet wzajemne poznanie się bardzo ułatwia znalezienie płaszczyzny współpracy i porozumienia pomiędzy władzą publiczną i partnerami społecznymi.

1.8. Udostępnienie elektronicznej publikacji porządków obrad rady gminy/miasta, kolegium ministerstwa, komisji sejmowych

Partycypowanie przez NGO w procesach legislacyjnych czy w podejmowaniu różnego rodzaju decyzji przez władze publiczne bardzo często odbywa się poprzez uczestnictwo w obradach rady gminy czy miasta albo posiedzeniach kolegium ministerstw czy komisji sejmowych. Wykres 17 prezentuje oczekiwania wobec władz samorządowych i ocenę ich praktyki w zakresie publikacji w Internecie porządków obrad rady gminy/miasta. Widać, że większość respondentów docenia potrzebę dostępu do tego typu informacji, ponieważ ponad 22% wybitnie preferuje, a kolejne 35% bardzo preferuje wgląd za pośrednictwem Internetu w porządek obrad rady gminy. Co czwarty ankietowany średnio preferuje informacje na temat porządku obrad, a 14% mało lub w ogóle nie oczekuje takich danych. Z zebranych odpowiedzi wynika również, że według co czwartego respondenta władze samorządowe bardzo często, zawsze lub prawie zawsze publikują w Internecie porządek obrad rady gminy/ miasta, kolejne 23% – uznało, że zdarza się to średnio często, ale duża grupa (około 43%) była zdania, że władze samorządowe rzadko, nigdy lub prawie nigdy nie publikują takich informacji. Do zastanowienia się nad stosowanymi przez NGO formami wpływania na decyzje może skłaniać niemal 14% grupa osób, które nie miały zdania, czy władze samorządowe faktycznie udostępniają w formie elektronicznej porządku obrad rady gminy/miasta.

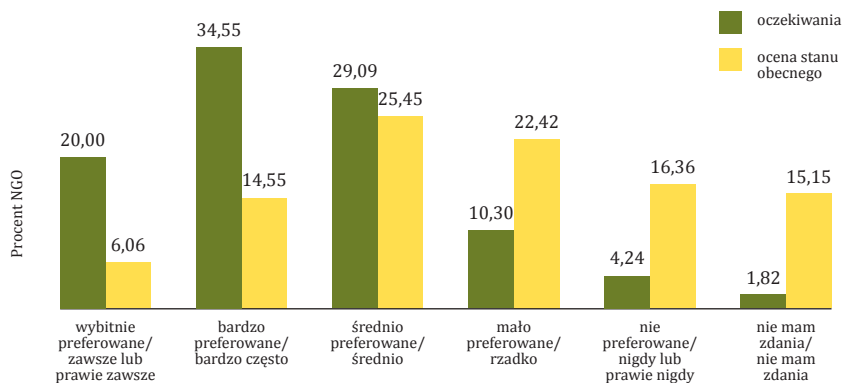
Wykres 17. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie udostępniania elektronicznej publikacji porządków obrad rady gminy/miasta



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Oczekiwania przedstawicieli NGO wobec władz państwowych zostały zaprezentowane na wykresie 18. Preferencje w zakresie elektronicznych publikacji porządków obrad kolegium ministerstw i komisji sejmowych są podobne, jak w przypadku oczekiwań odnośnie porządków obrad rad gmin i miast. Nieco większa grupa ankietowanych wyraziła średnie zainteresowanie informacjami, o które zapytano – 29% w stosunku do niespełna 24%. Według respondentów częstotliwość udostępniania w Internecie przez władze państwowe porządków obrad kolegium ministerstw i komisji sejmowych jest bardzo podobna do praktyki władz samorządowych.

Wykres 18. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie udostępniania elektronicznej publikacji porządków obrad kolegium ministerstwa i komisji sejmowych

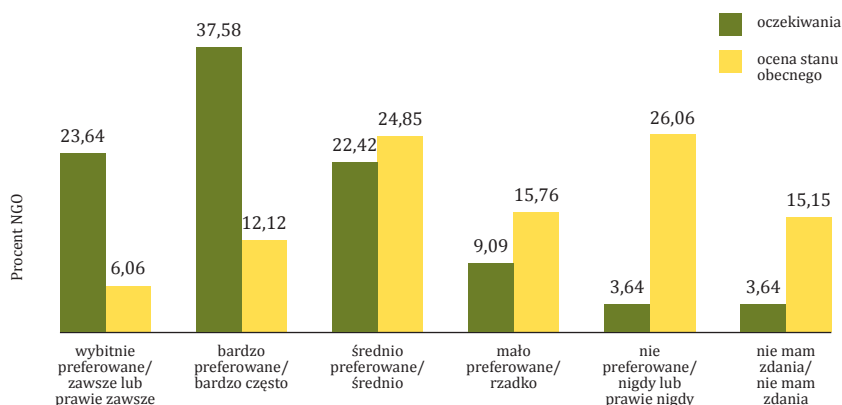


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

1.9. Elektroniczna publikacja protokołów z obrad rady gminy/miasta i komisji rady gminy/miasta lub kolegium ministerstwa, komisji sejmowych

Następnie wypowiedzi przedstawiciele organizacji pozarządowych oznaczają, że w jeszcze większym stopniu niż elektronicznej publikacji porządków obrad rady gminy i miasta oczekują oni od władz samorządowych publikacji protokołów z obrad rady gminy/miasta. Na wykresie 19 widać, że wybitnie i bardzo preferuje tego typu dokumenty ponad 61% ankietowanych. Co czwarty-piąty respondent preferuje publikowanie protokołów w średnim stopniu, a ponad 12% właściwie ich nie preferuje. Praktyka władz samorządowych w omawianym obszarze różni się z oczekiwaniami NGO, ponieważ jedynie 18% badanych było zdania, że protokoły z obrad rady gminy/miasta publikowane są zawsze, prawie zawsze lub bardzo często, co czwarty badany stwierdził, że – średnio często, a rzadko, nigdy czy prawie nigdy niemal 42% badanych. 15% uczestników badania oznajmiło, że nie ma zdania w tej kwestii, co może dziwić.

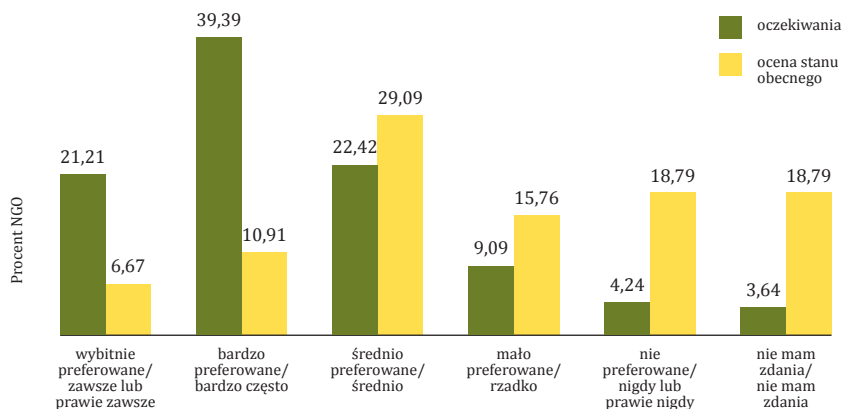
Wykres 19. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie elektronicznej publikacji protokołów z obrad rady gminy/miasta i komisji rady gminy/miasta



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wykres 20 przedstawia odpowiedzi dotyczące elektronicznej publikacji protokołów z obrad kolegium ministerstw i komisji sejmowych przez władze państwowe. Opinie przedstawiciele NGO w tej kwestii są zbliżone do opinii na temat oczekiwań wobec władz samorządowych, chociaż, jeśli chodzi o ocenę praktyki, nieco mniej osób uważa, że władze państwowe nigdy lub prawie nigdy nie publikują protokołów (nieco poniżej 19%, gdy 26% tak oceniło władze samorządowe) i nieco więcej osób uznało, że robią to średnio często (29% – władze państwowe i prawie 25% – władze samorządowe). Ocena działań władz państwowych w zakresie elektronicznej publikacji protokołów z obrad kolegium ministerstw i komisji sejmowych sprawiła kłopot prawie 19% ankietowanych, którzy nie mieli zdania w tej kwestii.

Wykres 20. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie elektronicznej publikacji protokołów z obrad kolegium ministerstw i komisji sejmowych



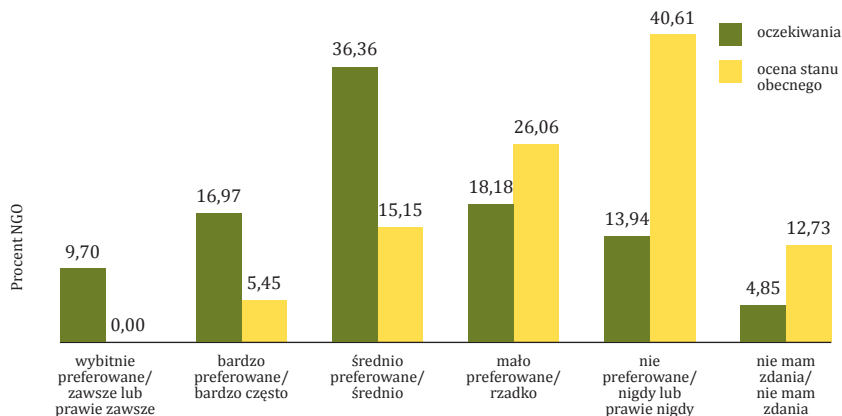
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

1.10. Udostępnienie bezpośrednich relacji (audio/wideo) z obrad rady/komisji sejmowej

O ile dostęp do elektronicznych publikacji zawierających protokoły z obrad rady gminy/miasta czy kolegium ministerstw i komisji sejmowych jest dla organizacji pozarządowych niezmiernie istotny, o tyle dostęp do bezpośrednich relacji audio lub wideo z obrad poszczególnych gremiów już nie tak bardzo.

Na wykresie 21 widzimy, że 1/4 respondentów wybitnie i bardzo preferuje dostęp do takich materiałów zapewnianych przez władze samorządowe, 36% – średnio preferuje, a 1/3 respondentów mało lub nie preferuje w ogóle możliwości śledzenia przebiegu obrad rady gminy/miasta dzięki bezpośrednim relacjom audio lub wideo. Z wypowiedzi ankietowanych wynika też, że jest to narzędzie informacyjne rzadko wykorzystywane przez władze samorządowe – jedynie w ocenie około 5% badanych samorządy stosują je bardzo często, dalsze 15% oceniło – że średnio często, a zdecydowana większość (ponad 66%) była zdania, że nigdy lub prawie nigdy albo rzadko. 13% ankietowanych nie miało zdania na ten temat.

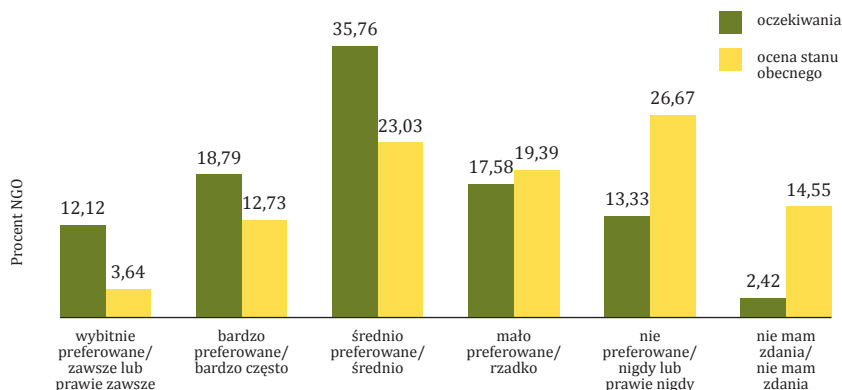
Wykres 21. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie udostępniania bezpośrednich relacji (audio/wideo) z obrad rady gminy/miasta



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Z danych pokazanych na wykresie 22 wynika, że respondenci mają wyższe oczekiwania co do działań władz państwowych w zakresie udostępniania bezpośrednich relacji z obrad komisji sejmowych, ale też, że lepiej w stosunku do władz samorządowych oceniają praktykę władz państwowych w omawianym zakresie. Więcej osób oczekuje udostępniania relacji z prac komisji sejmowych – ponad 30% wybitnie i bardzo preferuje takie możliwości śledzenia obrad komisji, nieco ponad 1/3 – średnio preferuje, a około 30% – mało lub wcale nie oczekuje udostępniania relacji z prac komisji sejmowych. W ocenie uczestników badania władze państwowe częściej niż władze samorządowe zapewniają bezpośrednie relacje z posiedzeń komisji sejmowych – ponad 16% ankietowanych uważało, że zdarza się to zawsze lub prawie zawsze bądź bardzo często. Mniejsza grupa uznała, że władze państwowe nigdy lub prawie nigdy nie zapewniają bezpośrednich relacji albo zapewniają je rzadko – 46% w porównaniu z ponad 66% osób, które w ten sposób oceniły praktykę władz samorządowych. Prawie 15% respondentów nie miało zdania na temat praktyki władz państwowych odnośnie udostępniania bezpośrednich relacji audio lub wideo z prac komisji sejmowych.

Wykres 22. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie udostępniania bezpośrednich relacji (audio/wideo) z obrad komisji sejmowych



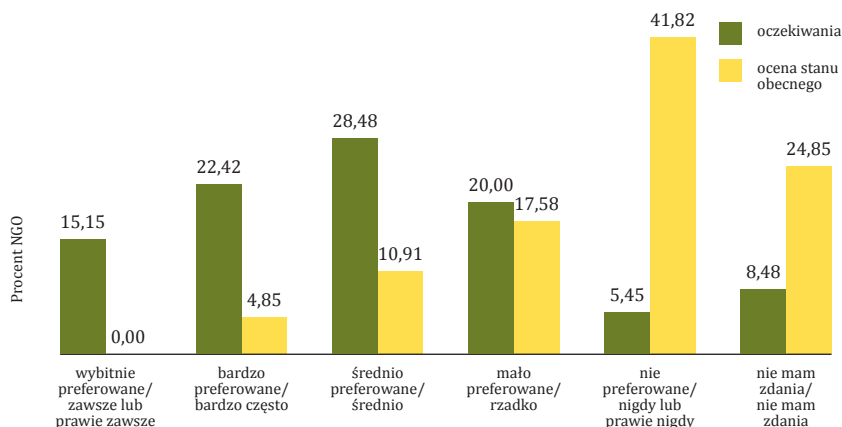
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

1.11. Dostęp do archiwum relacji audio/wideo z obrad rady/komisji sejmowej

Odpowiedzi przedstawicieli NGO na pytanie o dostęp do archiwum relacji audio lub wideo z obrad rady gminy czy komisji sejmowych były nieco inne, niż dotyczące dostępu do bezpośrednich relacji tego typu, co może nieco zaskakiwać.

W przypadku władz samorządowych więcej ankietowanych wybitnie i bardzo preferuje mieć dostęp do archiwum – prawie 38%, dalsze 28,5% – średnio preferuje, a 1/4 – mało i nie preferuje. 8,5% badanych odpowiedziało „nie mam zdania”. W opinii znacznej grupy przedstawicieli organizacji pozarządowych (niemal 42%) władze samorządowe nigdy lub prawie nigdy nie zapewniają dostępu do archiwum relacji audio lub wideo z obrad rady gminy/miasta. Co ciekawe, 1/4 badanych nie miała zdania w tej kwestii. Dokładny rozkład odpowiedzi na pytanie o dostęp do archiwum relacji widać na wykresie 23.

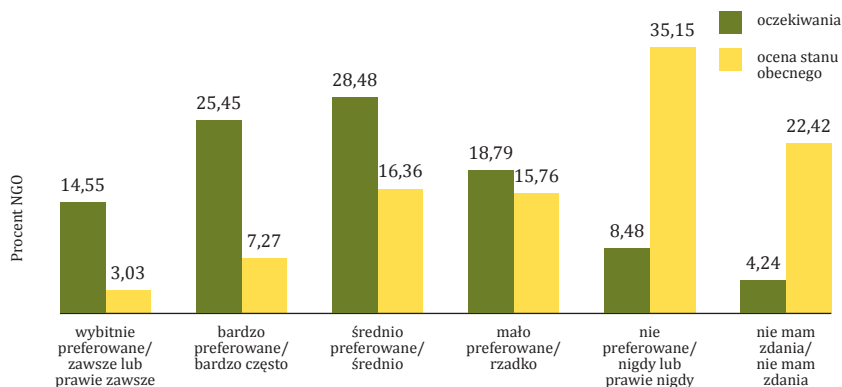
Wykres 23. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie dostępu do archiwum relacji (audio/wideo) z obrad rady gminy/miasta



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Jeśli chodzi o oczekiwania wobec władz państwowych, 40% respondentów wybitnie i bardzo preferuje dostęp do archiwum relacji audio/wideo z prac komisji sejmowych. Pozostałe oczekiwania były podobne, jak w stosunku do władz samorządowych w analizowanym obszarze, co pokazuje wykres 24. Badani stwierdzili też, że władze państwowe częściej niż władze samorządowe zapewniają dostęp do archiwum relacji – ponad 10% uważało, że jest tak zawsze lub prawie zawsze albo bardzo często, około 50% – że nigdy, prawie nigdy lub rzadko (takie zdanie na temat władz samorządowych reprezentowało prawie 60% ankietowanych). Co czwarty-piąty badany nie miał zdania na temat udostępniania archiwum relacji audio/wideo z prac komisji sejmowych.

Wykres 24. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie dostępu do archiwum relacji (audio/wideo) z obrad komisji sejmowych



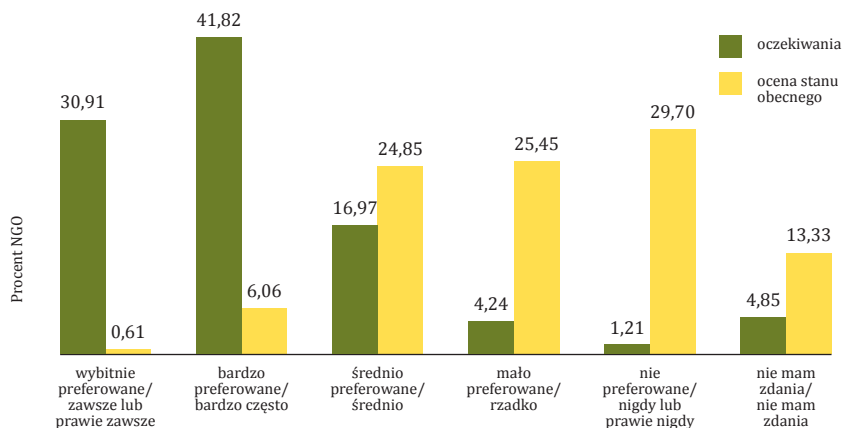
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

1.12. Elektroniczna publikacja opinii, ekspertyz i innych kluczowych dokumentów

Następne pytanie w bloku dotyczącym polityki informacyjnej władz publicznych dotyczyło elektronicznej publikacji opinii, ekspertyz oraz innych kluczowych dokumentów. Wypowiedzi przedstawicieli organizacji pozarządowych wskazują, że istnieje bardzo duże zapotrzebowanie na tego typu usługi zapewniane przez władze publiczne.

Na wykresie 25 możemy zaobserwować, że 2/3 respondentów wybitnie i bardzo preferuje elektroniczne publikacje opinii, ekspertyz oraz innych ważnych dokumentów przez władze samorządowe. Jedynie około 5% nie oczekuje takich informacji, a prawie 17% – średnio je preferuje. Niestety władze samorządowe – w ocenie przedstawicieli NGO nigdy, prawie nigdy albo rzadko udostępniają te dokumenty – uważało tak ponad 55% badanych. Jedynie według nieco ponad 6% ankietowanych jest to praktyka bardzo często stosowana przez władze samorządowe.

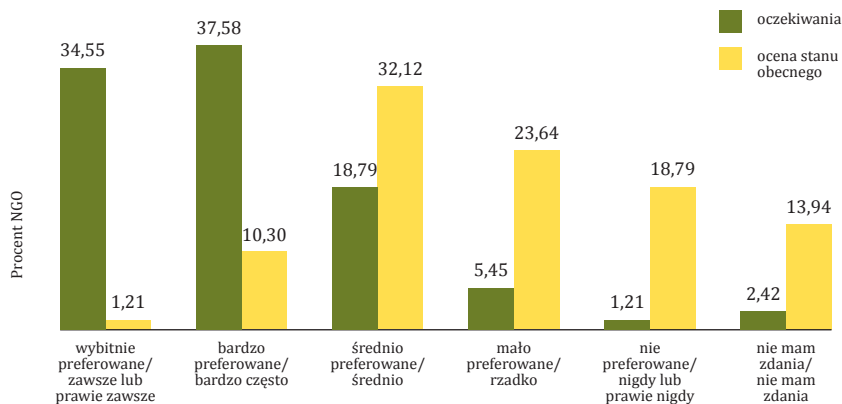
Wykres 25. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie elektronicznej publikacji opinii, ekspertyz i innych kluczowych dokumentów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Władze państwowe wypadają nieco lepiej pod względem elektronicznej publikacji opinii, ekspertyz i innych kluczowych dokumentów niż władze samorządowe. Na wykresie 26 możemy zobaczyć, że nie całe 19% ankietowanych stwierdziło, że władze państwowe nigdy lub prawie nigdy nie publikują takich dokumentów (prawie 30% tak oceniło władze samorządowe), kolejne blisko 24% – że rzadko publikują (25,5% oceniło w ten sposób władze samorządowe) oraz ponad 32% – że średnio często (takie zdanie o aktywności władz samorządowych na tym polu miało prawie 25% badanych). 11,5% respondentów uznało, że władze państwowe bardzo często, zawsze lub prawie zawsze dokonują elektronicznej publikacji opinii, ekspertyz i innych kluczowych dokumentów, czyli jest to nieco większa grupa, niż reprezentująca takie opinie o działaniach władz samorządowych.

Wykres 26. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie elektronicznej publikacji opinii, ekspertyz i innych kluczowych dokumentów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

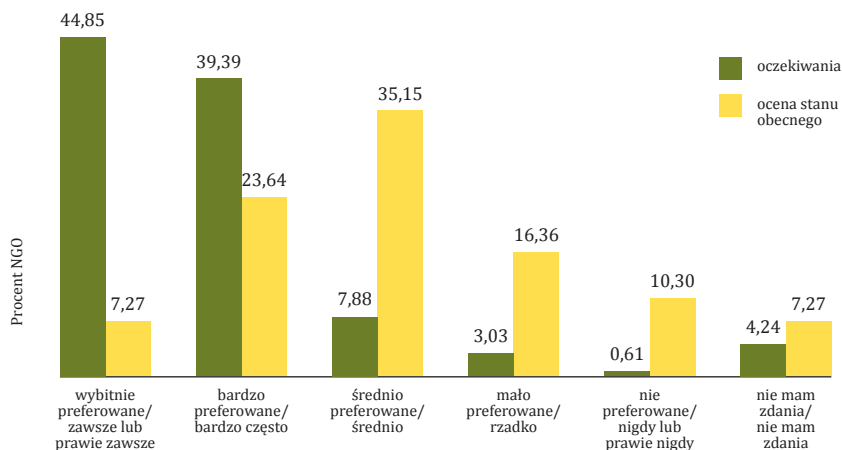
Na wykresach 25 i 26 widzimy, że podobne grupy respondentów nie miały zdania na temat praktyki władz publicznych w odniesieniu do elektronicznej publikacji opinii, ekspertyz oraz innych kluczowych dokumentów. Widać więc, że 13-14% NGO prawdopodobnie w ogóle nie uczestniczy w opiniowaniu projektów uchwał, ustaw czy innych decyzji. Innym wytłumaczeniem takiego rozkładu odpowiedzi może być fakt, że część organizacji pozarządowych pracuje jedynie na dokumentach papierowych, co jak wiemy, bardzo utrudnia zebranie opinii oraz komentarzy na temat proponowanych rozwiązań od członków czy grup reprezentowanych przez daną organizację, zwłaszcza pod presją czasu.

1.13. Elektroniczne udostępnienie aktów prawa miejscowego i ogólnopaństwowego

Dla poprawnego zaplanowania działań organizacji pozarządowych oraz sprawnego ich realizowania ważny jest dostęp do aktów prawa miejscowego i ogólnokrajowego. Jest to szczególnie istotne w przypadku NGO zajmujących się rzecznictwem interesów reprezentowanych grup. Ten rodzaj organizacji stanowił znaczący odsetek wśród uczestników zrealizowanego przez nas badania.

Na wykresie 27 pokazano, na ile istotne dla ankietowanych są udostępniane przez władze samorządowe elektroniczne akty prawne. Ponad 84% respondentów wybitnie i bardzo preferuje dostęp do takich dokumentów, niemal 8% – średnio preferuje i tylko nieco ponad 3% właściwie nie oczekuje dostępu do elektronicznie udostępnianych aktów prawnych. Praktyka władz samorządowych – zdaniem ankietowanych – niestety nie odpowiada preferencjom organizacji pozarządowych. 1/3 respondentów była zdania, że władze samorządowe elektronicznie udostępniają akty prawa miejscowego zawsze, prawie zawsze lub bardzo często, ponad 35% – że średnio często i jednak stosunkowo duża grupa (ponad 26%) – że rzadko, nigdy lub prawie nigdy. Ponad 7% nie miało zdania na ten temat.

Wykres 27. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie elektronicznego udostępniania aktów prawa miejscowego i ogólnopaństwowego

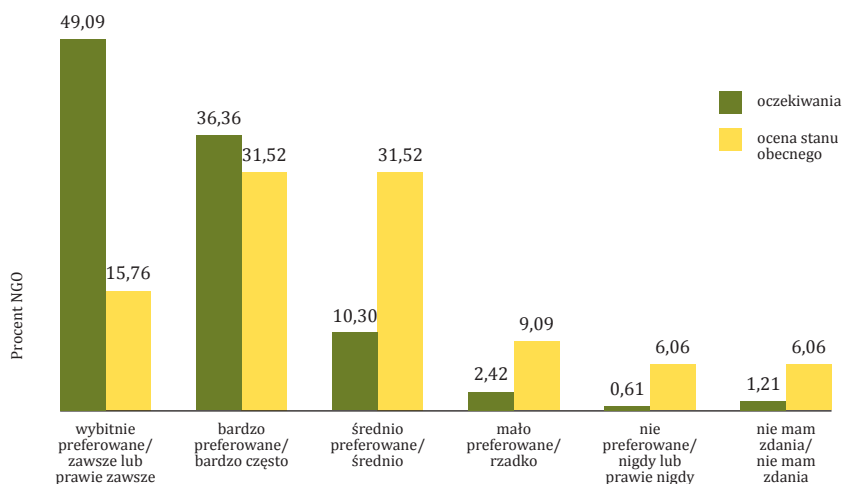


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Preferencje przedstawicieli organizacji pozarządowych w zakresie elektronicznego udostępniania aktów prawa przez władze państwowe były jeszcze wyższe niż w odniesie-

niu do oczekiwań wobec władz samorządowych. Na wykresie 28 widać, że ponad 85% badanych wybitnie i bardzo oczekuje takich informacji. W opinii ankietowanych władze państwowe w większym stopniu niż władze samorządowe zapewniają elektroniczny dostęp do aktów prawa ogólnokrajowego – ponad 46% badanych oceniło, że władze państwowe robią to zawsze, prawie zawsze albo bardzo często. Znacznie mniej osób w stosunku do grupy, która podobnie oceniła władze samorządowe (o 10%) uznało, że władze państwowe rzadko, nigdy lub prawie nigdy nie udostępniają aktów prawna ogólnokrajowego w formie elektronicznej.

Wykres 28. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie elektronicznego udostępniania aktów prawa miejscowego i ogólnopaństwowego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

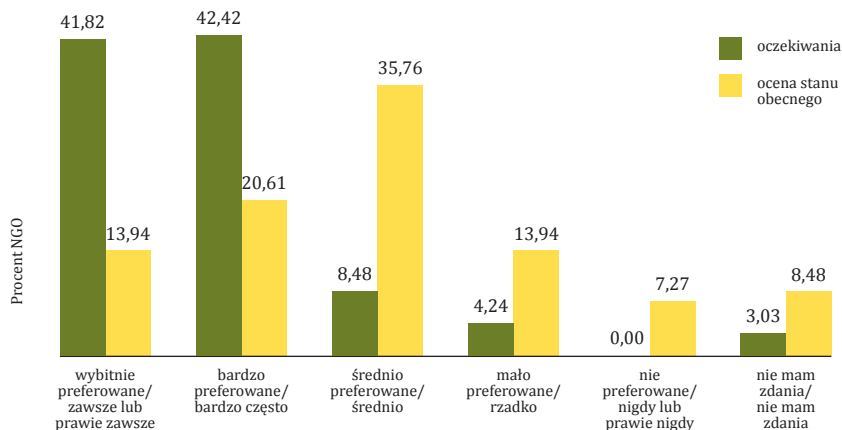
Jak widzimy na wykresach 27 i 28, mniejszy odsetek osób niż we wcześniej omawianej odpowiedziach nie miał zdania w analizowanej sprawie.

1.14. Publikacja strategii gminy, powiatu, województwa, Polski

W działalności organizacji pozarządowych znajomość strategii gminy, powiatu, regionu czy kraju może mieć fundamentalne znaczenie. Poprosiliśmy zatem respondentów o opinie, jak często władze publiczne publikują te dokumenty czy odpowiadają na preferencje NGO w tym zakresie.

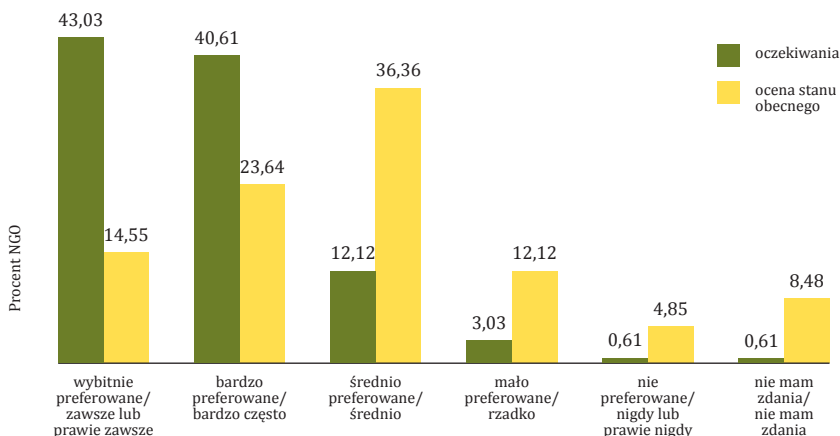
Jak widać na wykresie 29, ponad 84% ankietowanych wybitnie i bardzo preferuje dostęp do publikacji strategii poszczególnych jednostek administracyjnych, zapewniany przez władze samorządowe. 8,5% średnio preferuje ten rodzaj informacji, a jedynie nieco ponad 4% badanych mało je preferuje. Jeśli chodzi o praktykę władz samorządowych w analizowanym zakresie, 1/3 respondentów wskazała, że strategie poszczególnych jednostek administracyjnych są publikowane zawsze, prawie zawsze lub bardzo często. Prawie 36% było zdania, że średnio często, a co czwarty ankietowany uważa, że rzadko, nigdy lub prawie nigdy. Prawie 8,5% badanych nie miało zdania na ten temat.

Wykres 29. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie publikacji strategii gminy, powiatu, województwa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wykres 30 przedstawia odpowiedzi uzyskane od przedstawicieli NGO na temat działań władz państwowych w kwestii publikacji strategii kraju. Generalnie były one podobne do preferencji, jak i oceny władz samorządowych na tym polu. Ankieterzy mają bardzo podobne preferencje co do publikacji strategii Polski przez władze państwowe w stosunku do oczekiwań dotyczących publikacji strategii gminy, powiatu czy regionu przez władze samorządowe. Zaobserwować jednak można, że w opinii respondentów władze publiczne częściej niż władze samorządowe publikują strategię, ponieważ ponad 38% uczestników badania uznało, że robią to zawsze, prawie zawsze lub bardzo często, podczas gdy około 34% oceniło w ten sposób działania władz samorządowych. Według badanych władze państwowe rzadziej niż władze samorządowe nie stosują tego typu praktyk – 17% stwierdziło, że władze publiczne publikują strategię rzadko, nigdy lub prawie nigdy, takie zdanie o władzach samorządowych wyraziło ponad 20% ankietowanych. Grupa osób, które nie miały zdania na temat praktyk władz państwowych była taka sama, jak w przypadku opinii o działaniach władz samorządowych w zakresie publikacji strategii (po 8,5%).

Wykres 30. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie publikacji strategii Polski

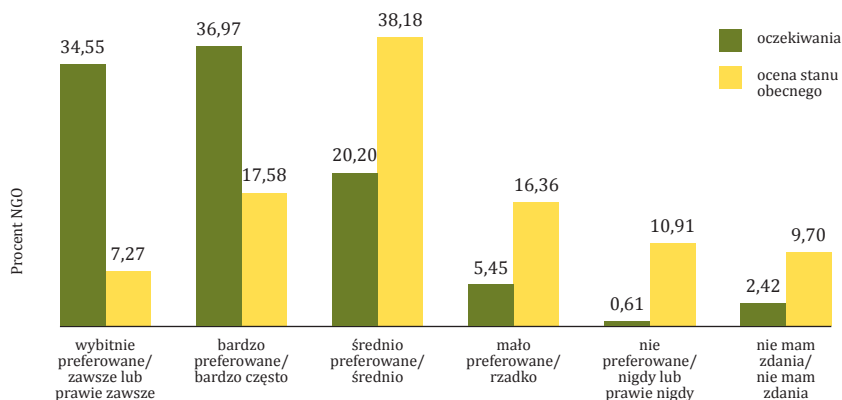
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

1.15. Publikacja innych dokumentów strategicznych i programów operacyjnych

Oprócz strategii gminy, powiatu, regionu czy kraju, inne dokumenty strategiczne (na przykład dotyczące konkretnych dziedzin lub obszarów) i programy operacyjne mogą być bardzo cenne dla organizacji pozarządowych.

Na wykresie 31 widać, że inne dokumenty strategiczne i programy operacyjne mają mniejsze znaczenie dla uczestników badania niż podstawowe dokumenty strategiczne. 2/3 badanych wyraziło wysokie preferencje w tym zakresie (czyli około 15% mniej niż w przypadku podstawowych dokumentów strategicznych), a co czwarty badany średnio preferuje publikowanie innych dokumentów strategicznych i programów operacyjnych. Pociuszające jest to, że jedynie 5,5% wyraziło małe zainteresowanie tymi dokumentami. Ankietowani uznali ponadto, że generalnie władze samorządowe ze średnią częstotliwością publikują inne dokumenty strategiczne i programy operacyjne – takie zdanie wyraziło ponad 38% respondentów. Co czwarty badany był zdania, że władze samorządowe bardzo często, zawsze lub prawie zawsze publikują te dokumenty, a tylko nieco więcej, że rzadko publikują (ponad 16%) bądź nigdy albo prawie nigdy (prawie 11%). Niemal 10% badanych nie miało zdania w omawianej kwestii.

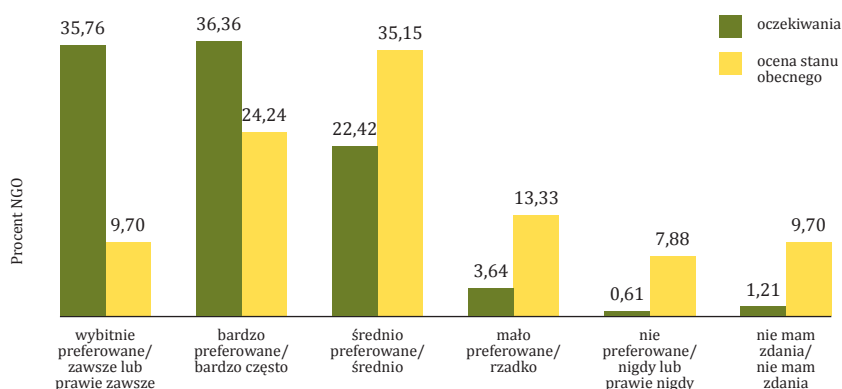
Wykres 31. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie publikacji innych dokumentów strategicznych i programów operacyjnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W odniesieniu do władz państwowych ankietowani mają niższe preferencje niż w przypadku dokumentów publikowanych przez władze samorządowe – ponad 22% wybitnie preferuje publikacje innych dokumentów strategicznych i programów operacyjnych, ponad 47% – bardzo preferuje, a niemal 19% – średnio. Z danych zaprezentowanych na wykresie 32 wynika też, że według ankietowanych władze państwowe rzadziej publikują te dokumenty niż władze samorządowe, ponieważ niecałe 5% respondentów uważa, że publikacje tego rodzaju zapewniane przez władze państwowe, pojawiają się zawsze lub prawie zawsze, niemal 11% – sądzi, że bardzo często i niemal połowa ankietowanych – że średnio często. Co czwarty uczestnik badania uznał, że dzieje się to rzadko, a około 7% – że nigdy lub prawie nigdy. Tym razem grupa osób, które nie miały zdania tej w sprawie była mniejsza niż zwykle i liczyła niecałe 7%.

Wykres 32. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie publikacji innych dokumentów strategicznych i programów operacyjnych



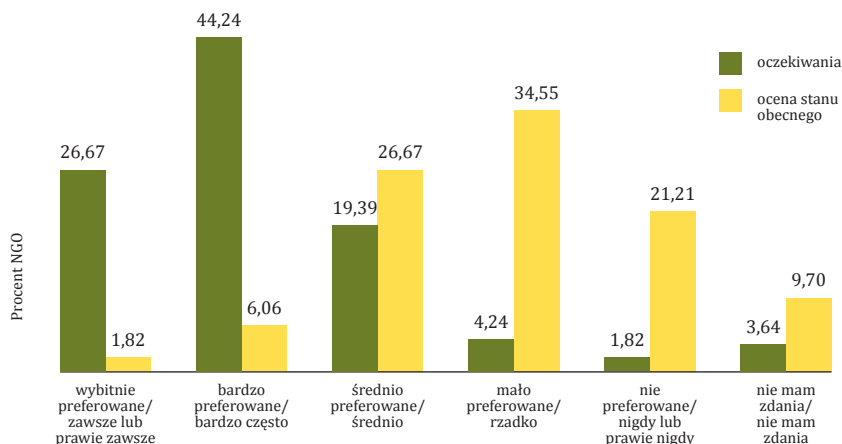
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

1.16. Publikacja ekspertyz i opinii na temat projektów w Internecie

W procesach konsultacyjnych istotną rolę odgrywa dostęp do ekspertyz i opinii na temat projektów zgłaszanych przez władze publiczne. Zapytaliśmy zatem przedstawicieli organizacji pozarządowych, jakie są ich preferencje w tym zakresie i jak oceniają praktykę władz.

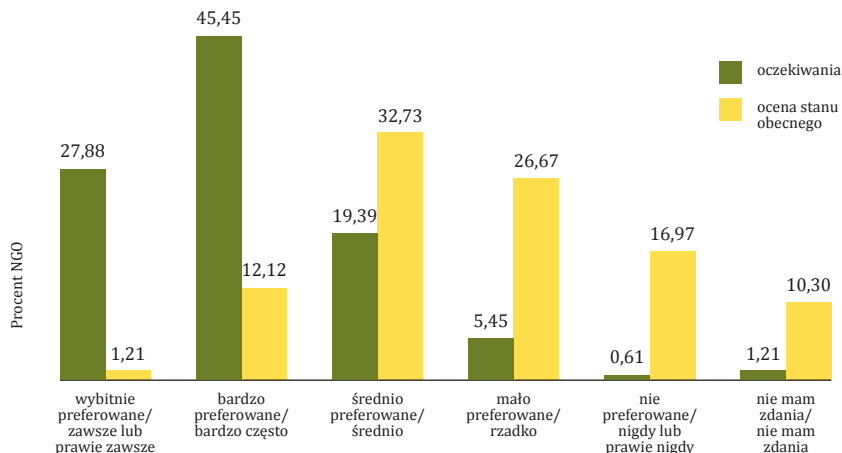
Dane przedstawione na wykresie 33 świadczą, że dla 2/3 ankietowanych dostęp zapewniany przez władze samorządowe do tego typu dokumentów za pośrednictwem Internetu jest bardzo istotny, średnio ważny jest dla niemal 20%, a dla około 6% – mało istotny lub nieistotny. Uczestnicy badania dosyć krytycznie ocenili praktykę władz samorządowych w tym zakresie, ponieważ ponad 55% stwierdziło, że zdarza się to rzadko (34,6%), albo nigdy czy prawie nigdy (21,2%). Jedynie nie całe 8% ankietowanych uważało, że władze samorządowe publikują w Internecie ekspertyzy i opinie na temat projektów zawsze lub prawie zawsze (1,8%) albo bardzo często (6%), a co czwarty ankietowany – że ze średnią częstotliwością.

Wykres 33. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie publikacji ekspertyz i opinii na temat projektów w Internecie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

O ile preferencje co do publikacji przez władze państwowe w Internecie ekspertyz i opinii na temat projektów różnych rozwiązań są podobne, jak w przypadku takich działań ze strony władz samorządowych, o tyle ocena praktyki władz państwowych wypada lepiej niż władz samorządowych. Na wykresie 34 można zauważyć, że według ponad 13% ankietowanych władze państwowe publikują w Internecie ekspertyzy i opinie na temat swoich projektów bardzo często (12,1%), zawsze lub prawie zawsze (1,2%), 1/3 uważa, że średnio często, a co czwarty ankietowany, że rzadko i niemal 17% – że nigdy lub prawie nigdy.

Wykres 34. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie publikacji ekspertyz i opinii na temat projektów w Internecie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

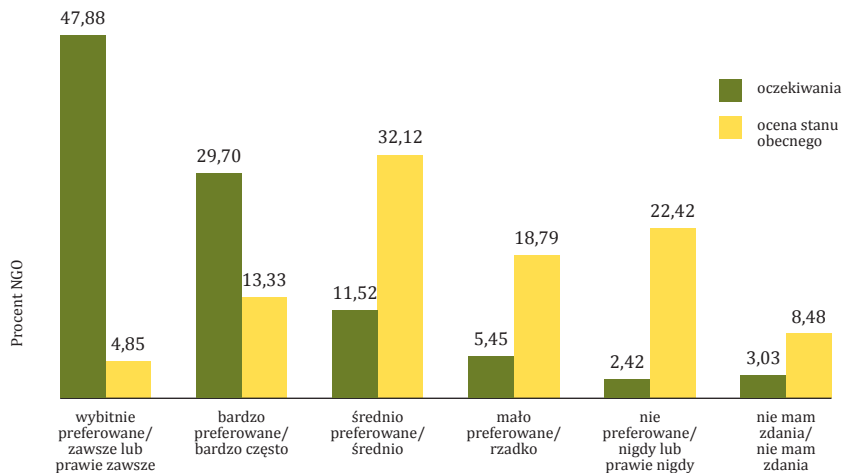
Na wykresach 33 i 34 można zaobserwować stosunkowo liczną grupę przedstawicieli NGO, którzy nie mieli zdania, czy władze samorządowe i państwowe publikują w Internecie ekspertyzy i opinie na temat swoich projektów czy nie. Może to potwierdzać tezę, że ta część organizacji pozarządowych nie bierze udziału w konsultacjach społecznych. Powstaje jednak pytanie, czy jest to świadomy wybór.

1.17. Opublikowanie planów współpracy z organizacjami pozarządowymi

Wydaje się, że upublicznienie planów władz publicznych dotyczących współpracy z organizacjami pozarządowymi jest jednym z podstawowych elementów demokracji. Czy jednak w Polsce jest to bardzo powszechna praktyka? – zapytaliśmy o to przedstawicieli NGO.

Dane przedstawione na wykresie 35 wskazują, że w opinii 40% respondentów władze samorządowe nigdy, prawie nigdy (22,4%) albo rzadko (18,8%) publikują plany współpracy z NGO, 1/3 uważa, że średnio często, a około 18%, że bardzo często (13,3%), zawsze lub prawie zawsze (4,9%). Jednak, co ciekawe, większość organizacji uczestniczących w badaniu, ale nie wszystkie, nadaje wysoki priorytet temu zagadnieniu w swoich preferencjach. Na wykresie 35 widzimy, że prawie 48% wybitnie preferuje publikowanie informacji o planach współpracy władz samorządowych z NGO, prawie 30% – bardzo preferuje, ale niemal 12% – średnio preferuje, a kolejne 5,5% mało, natomiast 2,4% nie preferuje publikacji takich planów.

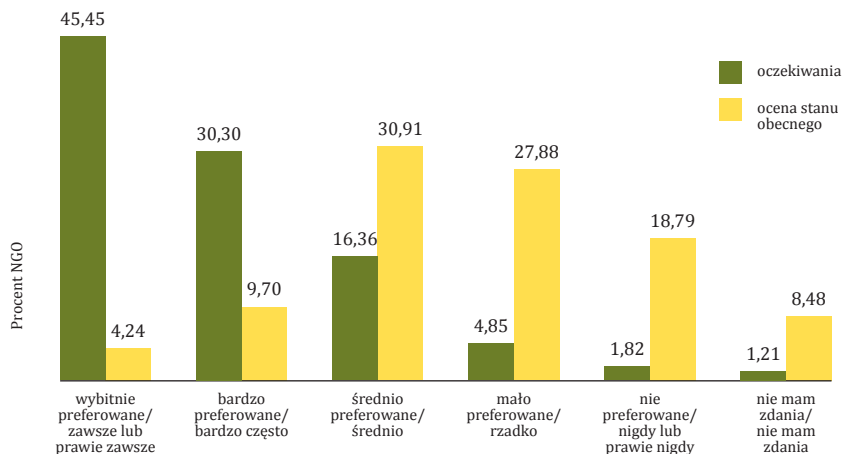
Wykres 35. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie publikacji planów współpracy z organizacjami pozarządowymi



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tym razem nieco lepiej wypadły władze samorządowe niż władze państwowe, ponieważ respondenci byli zdania, że władze państwowe rzadziej niż samorządowe publikują plany współpracy z organizacjami pozarządowymi. Na wykresie 36 widzimy, że 18,8% ankietowanych uważało, że nigdy lub prawie nigdy nie są publikowane plany współpracy władz państwowych z organizacjami pozarządowymi, prawie 28% – że rzadko są publikowane, niemal 31% – że średnio często, a co dziesiąty ankietowany był zdania – że bardzo często, natomiast 4,2% uznało, że zawsze lub prawie zawsze. Jeżeli chodzi o preferencje uczestników badania w zakresie publikacji planów współpracy władz państwowych z organizacjami pozarządowymi, są one bardzo podobne do preferencji odnośnie działań władz samorządowych.

Wykres 36. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie publikacji planów współpracy z organizacjami pozarządowymi



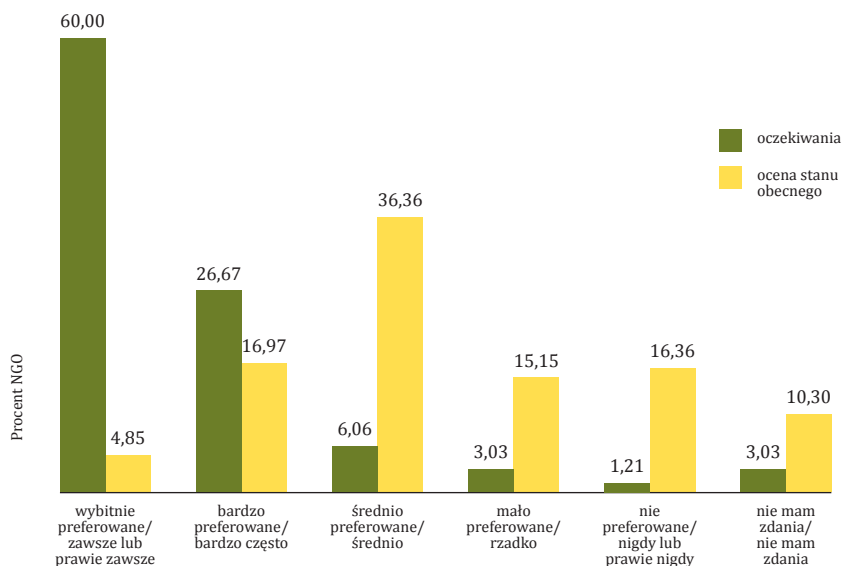
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Zarówno w przypadku oceny działań władz samorządowych, jak i państwowych takie same grupy respondentów (po 8,5%) nie miały zdania na temat publikacji planów współpracy z organizacjami pozarządowymi.

1.18. Opis systemu grantów dla organizacji pozarządowych

Respondenci zostali także zapytani, jakie mają preferencje w zakresie opisu systemu grantów dla organizacji pozarządowych zapewnianego przez władze publiczne i jak go oceniają. Na wykresie 37 widać, że ponad 86% ankietowanych oczekuje od władz samorządowych takich informacji (60% wybitnie preferuje i ponad 26% bardzo preferuje). W sumie nieco ponad 4% mało i nie preferuje, a 3% respondentów nie miało zdania na ten temat. Jeżeli chodzi o praktykę władz samorządowych dotyczącą upubliczniania opisu systemu grantów dla organizacji pozarządowych, niemal 23% badanych uznało, że ten obowiązek władze samorządowe wypełniają bardzo często, zawsze lub prawie zawsze, ponad 36% – że średnio często, a około 1/3 – że rzadko, nigdy lub prawie nigdy. Grupa osób, które nie miały zdania w kwestii częstotliwości zapewniania przez władze samorządowe opisu systemu grantów dla organizacji pozarządowych stanowiła 10% badanej grupy.

Wykres 37. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie opisu systemu grantów dla organizacji pozarządowych

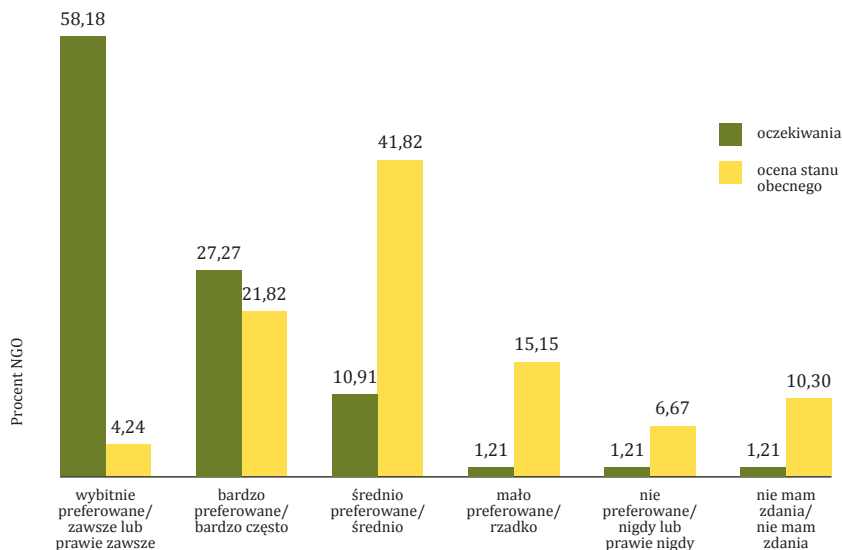


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W odniesieniu do władz państwowych przedstawiciele NGO wyrazili nieco inne opinie. Jeśli chodzi o preferencje – są one bardzo podobne, jak w stosunku do władz samorządowych z tym, że niemal 11% średnio oczekuje od władz państwowych opisu systemu grantów dla organizacji pozarządowych (6% – oczekuje tego od władz samorządowych), a 2,5% właściwie nie preferuje tego typu informacji. Przedstawione dane zawiera wykres 38. Według ankietowanych władze państwowe lepiej niż władze samorządowe wywiązują się z tego obowiązku informacyjnego – 26% uważa, że władze państwowe przedstawiają

opis systemu grantów dla NGO bardzo często (prawie 22%), zawsze lub prawie zawsze (4,2%), niemal 42% – że średnio często, 15% – że rzadko i 6,7% – że nigdy lub prawie nigdy. 10% respondentów nie miało zdania na ten temat.

Wykres 38. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie opisu systemu grantów dla organizacji pozarządowych



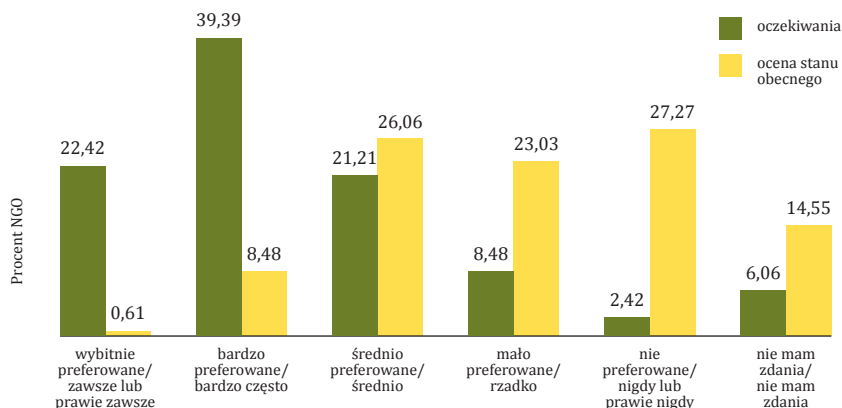
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

1.19. Wizualizacja przyszłych rozwiązań architektonicznych czy komunikacyjnych w Internecie

Następną kwestią istotną z punktu widzenia różnych grup społecznych, a co za tym idzie także wielu organizacji pozarządowych, są zagadnienia dotyczące rozwiązań architektonicznych oraz drogowych. Respondenci zostali zapytani, czy władze publiczne umieszczają w Internecie wizualizacje takich rozwiązań i jakie są ich preferencje w tym zakresie.

Na wykresie 39 widać, jakie opinie zostały przedstawione na temat oczekiwań wobec władz samorządowych i w jaki sposób oceniono władze samorządowe. Niemal 62% respondentów wybitnie i bardzo preferuje dostęp do wizualizacji przyszłych rozwiązań architektonicznych czy drogowych za pośrednictwem Internetu, co piąty badany – średnio oczekuje takich informacji, 8,5% – mało preferuje, a nieco ponad 2% – nie preferuje dostępu do omawianych informacji. 6% ankietowanych nie miało zdania w omawianej kwestii. Zdaniem co drugiego przedstawiciela NGO władze samorządowe nigdy, prawie nigdy lub rzadko udostępniają w Internecie wizualizacje planowanych rozwiązań architektonicznych czy drogowych, 26% oceniło, że zdarza się to ze średnią częstotliwością i jedynie 8,5% – że bardzo często, a pogląd, że zawsze lub prawie zawsze – wyraziło 0,6% badanych. Ponad 14% uczestników badania nie miało zdania na ten temat.

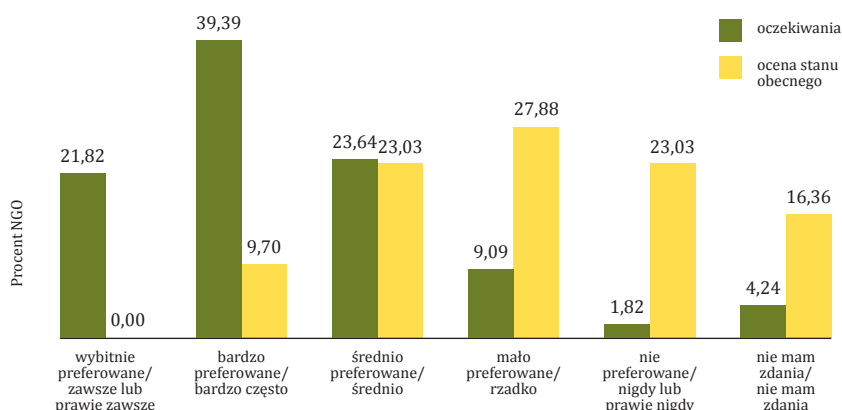
Wykres 39. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie wizualizacji przyszłych rozwiązań architektonicznych czy komunikacyjnych w Internecie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Władze państwowe stosują podobną praktykę w odniesieniu do umieszczania w Internecie wizualizacji przyszłych rozwiązań architektonicznych czy drogowych, jak władze samorządowe – tak wynika z wypowiedzi uzyskanych od respondentów, co przedstawia wykres 40.

Wykres 40. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie wizualizacji przyszłych rozwiązań architektonicznych czy komunikacyjnych w Internecie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Jak widać na wykresie 40, według 23% respondentów władze państwowe nigdy lub prawie nigdy nie umieszczają w Internecie wizualizacji przyszłych rozwiązań architektonicznych czy drogowych, niemal 28% było zadania, że rzadko to robią, 23% – że średnio

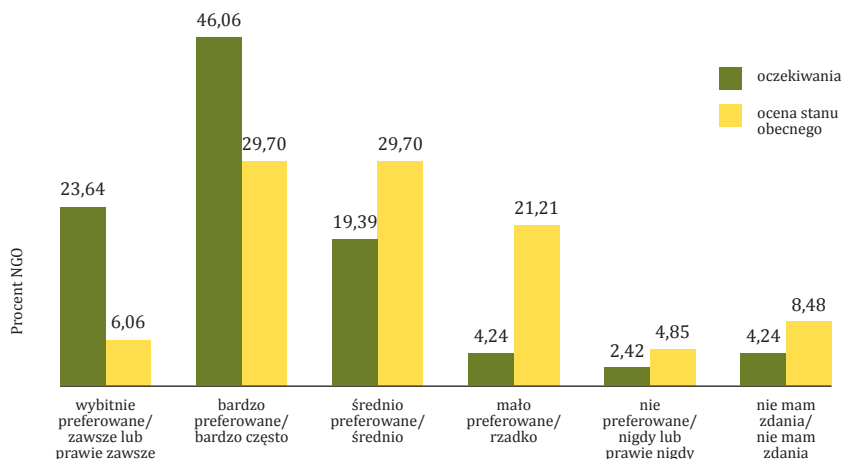
często. Co dziesiąty ankietowany uważał, że władze państwowe bardzo często zapewniają w Internecie informacje o planowanych rozwiązaniach architektonicznych lub drogowych. Co szósty badany nie miał zdania w analizowanej sprawie. Jeśli chodzi o oczekiwania wobec władz państwowych – ponad 61% ankietowanych w wysokim stopniu oczekuje od władz państwowych zapewnienia informacji o przyszłych rozwiązaniach architektonicznych czy drogowych w postaci wizualizacji umieszczanych w Internecie, ponad 23% – średnio oczekuje takich informacji, 9% w małym stopniu ich oczekuje, a poniżej 2% ankietowanych nie oczekuje w ogóle tego typu informacji. Co dwudziesty piąty badany nie miał zdania w tej kwestii.

1.20. Publikowanie komunikatów i wiadomości urzędowych

W grupie pytań dotyczących oczekiwań informacyjnych przedstawicieli organizacji pozarządowych nie mogło zabraknąć pytania o publikowanie przez władze samorządowe i państwowe komunikatów i wiadomości urzędowych.

Na wykresie 41 widać, że niemal 2/3 respondentów ma wysokie oczekiwania wobec władz samorządowych w zakresie publikowania komunikatów i wiadomości urzędowych, co piąty uczestnik badania średnio preferuje takie informacje, a prawie 7% ma niskie preferencje lub w ogóle nie oczekuje takich informacji od władz samorządowych. W sumie według ponad 35% ankietowanych władze samorządowe bardzo często i zawsze lub prawie zawsze publikują komunikaty i wiadomości urzędowe, 30% było zdania, że zdarza się to średnio często, ale co piąty badany był zdania, że rzadko. 5% respondentów uważało, że władze samorządowe nigdy lub prawie nigdy nie publikują komunikatów i wiadomości urzędowych, a 8,5% – nie miało w tej kwestii zdania.

Wykres 41. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie publikowania komunikatów i wiadomości urzędowych

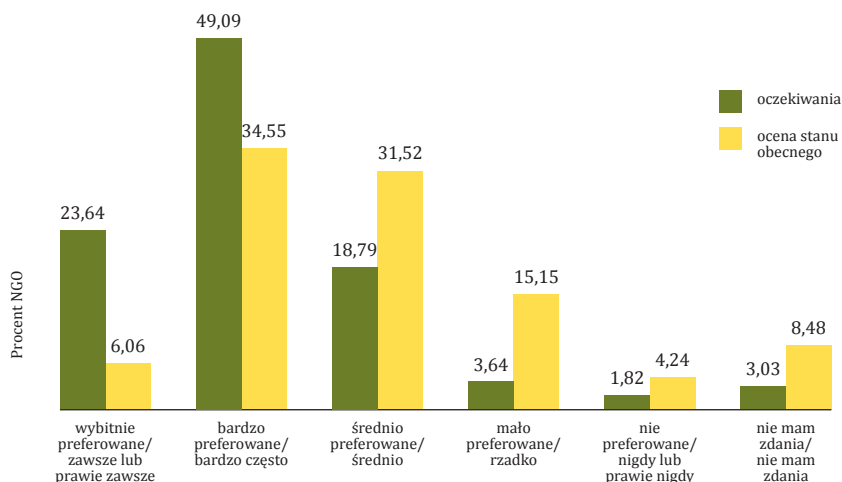


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wykres 42 przedstawia oczekiwania przedstawicieli organizacji pozarządowych wobec władz państwowych w zakresie publikowania komunikatów i wiadomości urzędowych. Widać na nim, że dla niemal 73% respondentów tego typu informacje są wybitnie i bardzo

preferowane. Około 19% średnio oczekuje publikowania przez władze państwowe komunikatów i wiadomości urzędowych, a kolejne 5% wyraziło niskie preferencje w tym zakresie, albo w ogóle nie oczekuje takich informacji. W odniesieniu do oceny praktyk stosowanych przez władze państwowe, ponad 34% respondentów stwierdziło, że bardzo często publikowane są komunikaty i wiadomości urzędowe, 6% – że zawsze lub prawie zawsze, kolejne 31,5% – że średnio często, a 15% – że rzadko. Według 4% ankietowanych władze państwowe nigdy lub prawie nigdy nie publikują komunikatów i wiadomości urzędowych, a 8,5% osób nie miało na ten temat zdania.

Wykres 42. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie publikowania komunikatów i wiadomości urzędowych



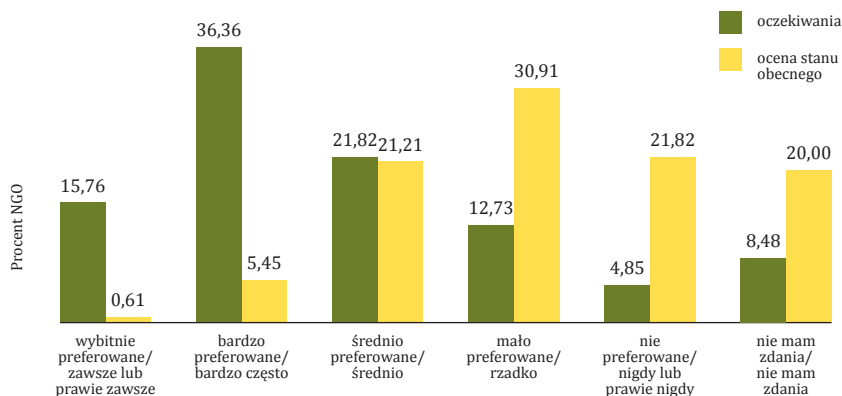
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

1.21. Publikacja informacji o funkcjonowaniu komitetów społecznych

Ostatnie pytanie w części dotyczącej oczekiwań informacyjnych przedstawicieli organizacji pozarządowych wobec władz publicznych odnosiło się do publikowania informacji o funkcjonowaniu komitetów społecznych.

Wykres 41 przedstawia opinie i oczekiwania wobec władz samorządowych. Jak można zaobserwować, oczekiwania wobec władz samorządowych w zakresie publikowania informacji o działaniu komitetów społecznych są niższe niż w odniesieniu do publikacji komunikatów i wiadomości urzędowych. Niemal 16% respondentów wybitnie oczekuje publikacji danych o funkcjonowaniu komitetów społecznych, ponad 36% – bardzo oczekuje, co piąty ankietowany średnio oczekuje, a ponad 16% właściwie nie ma oczekiwań w omawianej kwestii. Niestety w ocenie ponad połowy respondentów władze samorządowe publikują informacje o funkcjonowaniu komitetów społecznych rzadko (31%), nigdy lub prawie nigdy (21,8%), według co piątego badanego – średnio często, 5,5% uznało, że bardzo często i jedynie 0,6% – że zawsze lub prawie zawsze publikowane są informacje o funkcjonowaniu komitetów społecznych.

Wykres 43. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie publikowania informacji o funkcjonowaniu komitetów społecznych

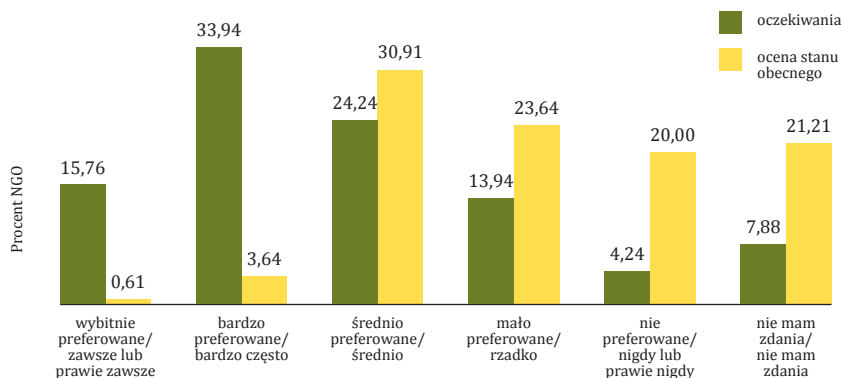


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wykres 44 prezentuje preferencje i oczekiwania przedstawicieli NGO wobec władz państwowych. Generalnie uzyskane wypowiedzi są podobne do ocen władz samorządowych w zakresie publikowania informacji o funkcjonowaniu komitetów społecznych. Około 40% respondentów wyraziło wysokie oczekiwania w zakresie analizowanych informacji, co czwarty ankietowany – średnio preferuje takie informacje, a ponad 18% ma niskie preferencje lub w ogóle nie oczekuje od władz państwowych publikowania informacji o działaniu komitetów społecznych. Wydaje się też, że w ocenie uczestników badania władze państwowe publikują takie informacje z podobną, jak władze samorządowe, częstotliwością, która znacznie różni się z oczekiwaniami.

Na wykresach 43 i 44 uwagę zwracają wysokie odsetki osób, które nie miały zdania zarówno w sprawie własnych preferencji (7,9-8,5%), jak i oczekiwań wobec władz publicznych (20-21%). Może to oznaczać, że część organizacji pozarządowych reprezentowanych w naszym badaniu nie jest zainteresowana działaniem komitetów społecznych, a być może informacje na ten temat czerpie z innych źródeł.

Wykres 44. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie publikowania informacji o funkcjonowaniu komitetów społecznych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Podsumowując analizę wyników badań ankietowych przeprowadzonych wśród przedstawicieli organizacji pozarządowych, można stwierdzić, że praktyka władz publicznych nie idzie w parze z preferencjami NGO. Częściowo jest to wynik niskiej jakości stron internetowych, a częściowo wynik niewystarczającej wiedzy organizacji pozarządowych na temat informacji udostępnianych przez władze publiczne. Wydaje się, że nowoczesne – elektroniczne narzędzia informacyjne nie są wykorzystywane przez władze samorządowe i państwowe tak często, jak mogłyby być i jak tego oczekują partnerzy społeczni. Poza tym:

- najwyższe preferencje (wybitnie i bardzo preferowane) wobec władz samorządowych respondenci wyrazili w następujących zakresach:
 - opis systemu grantów dla organizacji pozarządowych;
 - publikowanie strategii gminy, powiatu, województwa;
 - publikowanie planów współpracy z organizacjami pozarządowymi;
- zdaniem respondentów władze samorządowe najczęściej (zawsze, prawie zawsze i bardzo często) stosują następujące działania informacyjne:
 - publikowanie komunikatów i wiadomości urzędowych;
 - publikowanie strategii gminy, powiatu, województwa;
 - elektroniczne udostępnianie aktów prawa miejscowego;
- zdaniem respondentów władze samorządowe rzadko, nigdy lub prawie nigdy nie stosują następujących działań informacyjnych:
 - przedstawianie kalendarza polityków samorządowych;
 - udostępnianie bezpośrednich relacji (audio/wideo) z obrad rady udostępnianie elektronicznej książki adresowej z wszystkimi uczestnikami legislacji;
- najwyższe preferencje (wybitnie i bardzo preferowane) wobec władz państwowych respondenci wyrazili w następujących zakresach:
 - elektroniczne udostępnianie aktów prawa miejscowego i ogólnopaństwowego;
 - opis systemu grantów dla organizacji pozarządowych;
 - publikowanie strategii Polski;
- zdaniem respondentów władze państwowe zawsze, prawie zawsze lub bardzo często stosują następujące działania informacyjne:
 - elektroniczne udostępnianie aktów prawa miejscowego i ogólnopaństwowego;
 - publikowanie komunikatów i wiadomości urzędowych;
 - publikowanie strategii Polski;
- zdaniem respondentów władze państwowe rzadko, nigdy lub prawie nigdy nie stosują następujących działań informacyjnych:
 - przedstawianie kalendarza polityków szczebla centralnego;
 - udostępnianie elektronicznej książki adresowej z wszystkimi uczestnikami legislacji;
 - udostępnianie danych adresowych organizacji i instytucji społecznych, biorących udział w konsultacjach.

Ponadto w trakcie analizy uzyskanych wyników badania można zauważyć, że stosunkowo wiele osób udzieliło odpowiedzi „nie mam zdania” w poszczególnych pytaniach. Częściowo było to spowodowane obszarem działania organizacji, ale może też wskazywać na kilka kwestii:

- części NGO brakuje wiedzy o możliwych sposobach wpływania na decyzje, rozwiązania, legislację itp.;
- części NGO brakuje wiedzy o dostępnych narzędziach informacyjnych, których wykorzystanie może w znacznym stopniu ułatwić im działanie, w tym wpływanie na legislację oraz inne ważne dla nich kwestie;

- część NGO nie ma świadomości, że korzystanie z dostępnych informacji może poprawić ich skuteczność;
- część NGO nawet nie próbuje wpływać na władze publiczne, ponieważ jest to źle widziane przez władze (szczególnie w małych społecznościach lokalnych, gdzie NGO są traktowane przedmiotowo, a nie jak partner, który może wnieść istotne wartości do współpracy).

2. Narzędzia pozwalające na wyrażenie swojej opinii

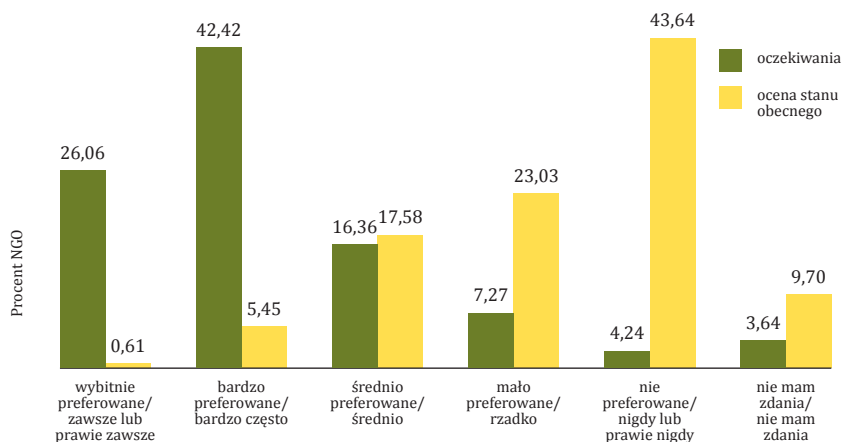
Drugi blok tematyczny w badaniu ankietowym zawierał siedem pytań dotyczących narzędzi pozwalających na wyrażenie opinii przez różne grupy interesariuszy. Odpowiedzi i opinie uzyskane od przedstawicieli organizacji pozarządowych przedstawiamy w kolejnych punktach.

2.1. Organizacja sondaży internetowych pozwalających na wskazanie najbardziej preferowanych rozwiązań legislacyjnych

Sondaże internetowe to proste i tanie narzędzia pozwalające władzom publicznym sprawdzić, jakie są najbardziej preferowane przez społeczeństwo rozwiązania w konkretnych kwestiach. Respondenci zostali więc zapytani, jakie są ich oczekiwania i jak oceniają organizacje sondaży internetowych.

Na wykresie 45 widzimy, że blisko 2/3 respondentów bardzo i wybitnie oczekuje od władz samorządowych organizacji sondaży internetowych, a kolejne 16% średnio ich oczekuje, ponad 11% ma niskie oczekiwania w tym zakresie lub w ogóle nie oczekuje od władz samorządowych tego typu działań. Właściwie odwrotnie proporcjonalnie do oczekiwań ankietowani ocenili obecnie stosowane praktyki w omawianej kwestii, to znaczy – według prawie 70% badanych nigdy, prawie nigdy lub rzadko są organizowane sondaże internetowe i tylko w opinii 6% respondentów – bardzo często, zawsze lub prawie zawsze (0,6%). Niemal co dziesiąty uczestnik badania nie miał zdania na temat organizowania przez władze samorządowe sondaży internetowych pozwalających na wskazanie najbardziej preferowanych rozwiązań legislacyjnych.

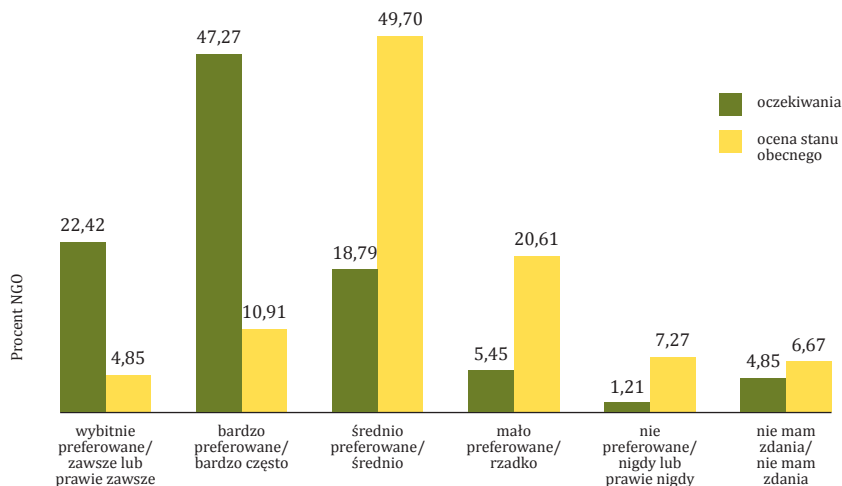
Wykres 45. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie organizacji sondaży internetowych pozwalających na wskazanie najbardziej preferowanych rozwiązań legislacyjnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Na wykresie 46 zostały przedstawione opinie dotyczące inicjatyw władz państwowych. Jak widać, w tym przypadku respondenci nieco inaczej ocenili władze państwowe niż władze samorządowe, ponieważ, według co drugiego uczestnika badania, sondaże internetowe pozwalające na wskazanie najbardziej preferowanych rozwiązań legislacyjnych są organizowane ze średnią częstotliwością, według 28% – rzadko, nigdy lub prawie nigdy i według 15% – zawsze, prawie zawsze lub bardzo często. Jeśli chodzi o oczekiwania w tym zakresie wobec władz państwowych, obok 2/3 ankietowanych, którzy wybitnie i bardzo preferują takie działania ze strony władz państwowych, co piąty ankietowany odpowiedział, że średnio ich oczekuje, a nieco ponad 6% – że mało lub nie preferują w ogóle organizowania przez władze państwowe sondaży internetowych, pozwalających na wskazanie najbardziej pożądaných rozwiązań legislacyjnych.

Wykres 46. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie organizacji sondaży internetowych pozwalających na wskazanie najbardziej preferowanych rozwiązań legislacyjnych

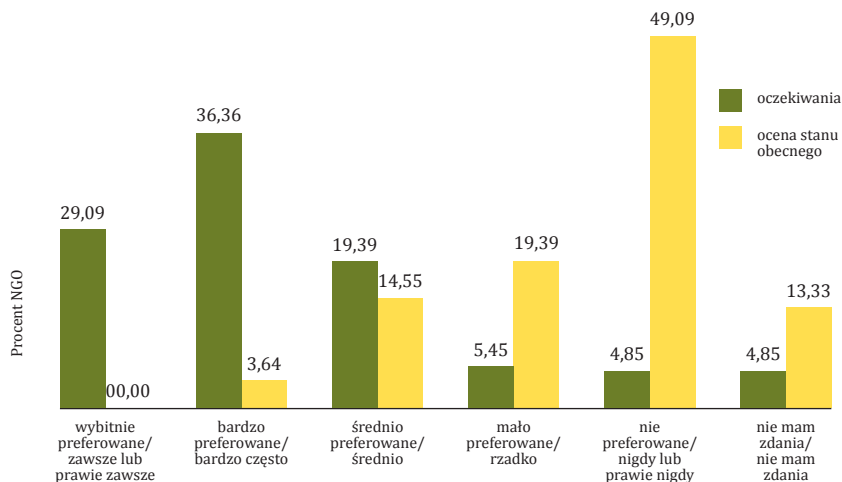


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

2.2. Organizacja sondaży internetowych mających na celu poznanie potrzeb legislacyjnych

Kolejna kwestia poddana pod ocenę respondentów dotyczyła organizacji sondaży internetowych, które pozwoliłyby władzom publicznym poznać potrzeby legislacyjne społeczeństwa. W tym przypadku oczekiwania ankietowanych wobec władz samorządowych są nieco mniejsze niż w przypadku sondaży dla zgłaszania najbardziej preferowanych rozwiązań legislacyjnych. Z danych zaprezentowanych na wykresie 47 wynika, że 65% uczestników badania ma wysokie oczekiwania wobec władz samorządowych w tym zakresie, co piąty – średnie, a co dziesiąty – małe albo żadne. Ponad 13% respondentów nie miało zdania na temat oceny praktyk stosowanych przez władze samorządowe w zakresie organizowania sondaży internetowych dla poznania potrzeb legislacyjnych obywateli. Według połowy badanych władze samorządowe nigdy lub prawie nigdy nie podejmują takiego działania, co piąty ankietowany stwierdził, że rzadko, 14,6% uznało, że średnio często i jedynie 3,6% ankietowanych było zdania, że władze samorządowe bardzo często w ten sposób poznają potrzeby legislacyjne obywateli.

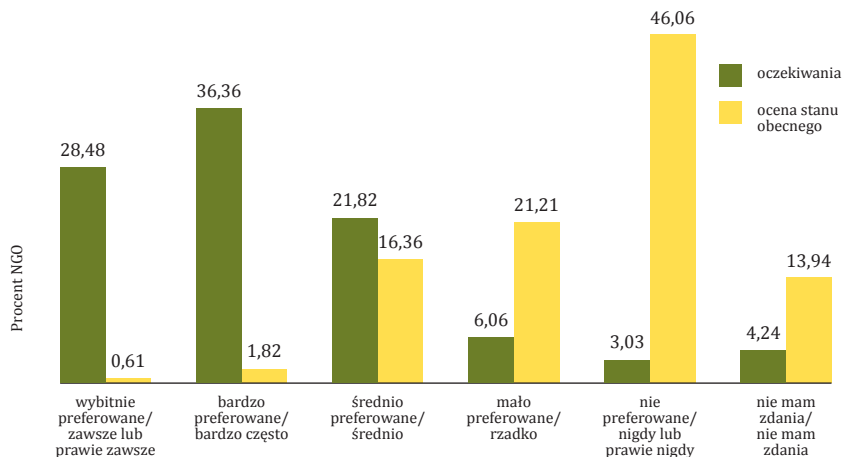
Wykres 47. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie organizacji sondaży internetowych mających na celu poznanie potrzeb legislacyjnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Oczekiwania wobec władz państwowych i opinie o ich działaniach w odniesieniu do organizowania sondaży internetowych mających na celu poznanie potrzeb społeczeństwa wyrażone przez przedstawicieli organizacji pozarządowych były podobne, jak w przypadku władz samorządowych – przedstawia to wykres 48. Około 65% respondentów wybitnie i bardzo preferuje możliwość wypowiedzania się w ten sposób na temat potrzeb legislacyjnych, prawie 22% średnio preferuje, a 6% mało i 3% – nie preferuje w ogóle organizowania przez władze państwowe sondaży internetowych dla poznania potrzeb legislacyjnych obywateli. Według 2,5% ankietowanych działania takie są podejmowane zawsze, prawie zawsze lub bardzo często, ponad 16% stwierdziło, że średnio często, ponad 66%, że rzadko albo nigdy czy też prawie nigdy. Ocena działań władz państwowych sprawiła trudność niemal 14% respondentów, którzy odpowiedzieli „nie mam zdania”.

Wykres 48. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie organizacji sondaży internetowych mających na celu poznanie potrzeb legislacyjnych



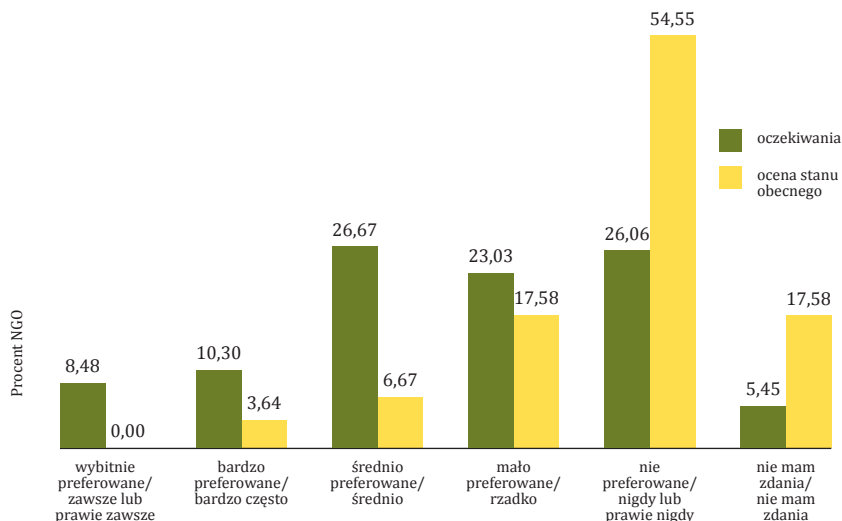
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

2.3. Organizacja sondaży telefonicznych

Następne pytanie z grupy obejmującej narzędzia pozwalające na wyrażenie opinii dotyczyło organizacji sondaży telefonicznych przez władze publiczne.

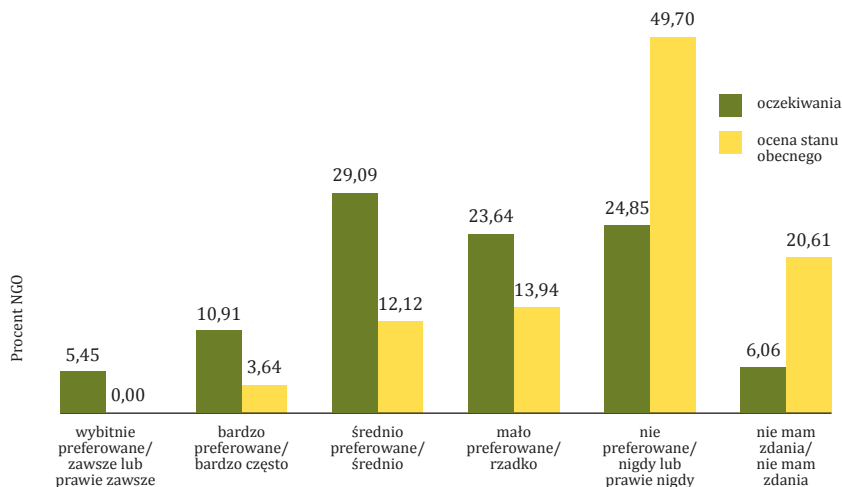
Jak widać na wykresie 49, blisko połowa respondentów uznała, że właściwie nie ma potrzeby organizowania przez władze samorządowe tego typu działań dla zebrania opinii różnych grup interesariuszy, co może nieco dziwić. Co czwarty ankietowany stwierdził, że średnio oczekuje sondaży telefonicznych, jedynie 10% – że bardzo oczekuje i 8,5% – że wybitnie preferuje ten sposób wyrażania opinii. Z drugiej strony, według przedstawicieli organizacji pozarządowych, władze samorządowe bardzo rzadko organizują sondaże telefoniczne: ponad 54% było zdania, że nigdy lub prawie nigdy, 17,6% – że rzadko i jedynie 6,7% – że średnio często oraz 3,6% – że bardzo często.

Wykres 49. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie organizacji sondaży telefonicznych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Jeżeli chodzi o ocenę władz państwowych w zakresie organizowania sondaży telefonicznych – wypadła ona podobnie, jak ocena władz samorządowych. Niemal 64% respondentów stwierdziło, że władze państwowe nigdy lub prawie nigdy nie podejmują tego typu inicjatyw oraz, że podejmują je rzadko, 12% – że średnio często i tylko 3,6% – że bardzo często. Na wykresie 50 widać również preferencje ankietowanych w odniesieniu do organizowania przez władze państwowe sondaży telefonicznych. Niemal połowa przedstawicieli NGO nie preferuje tego sposobu wyrażania opinii lub ma niskie preferencje w tym zakresie. Co trzeci respondent – średnio preferuje organizowanie sondaży telefonicznych, a około 16% – bardzo i wybitnie preferuje.

Wykres 50. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie organizacji sondaży telefonicznych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

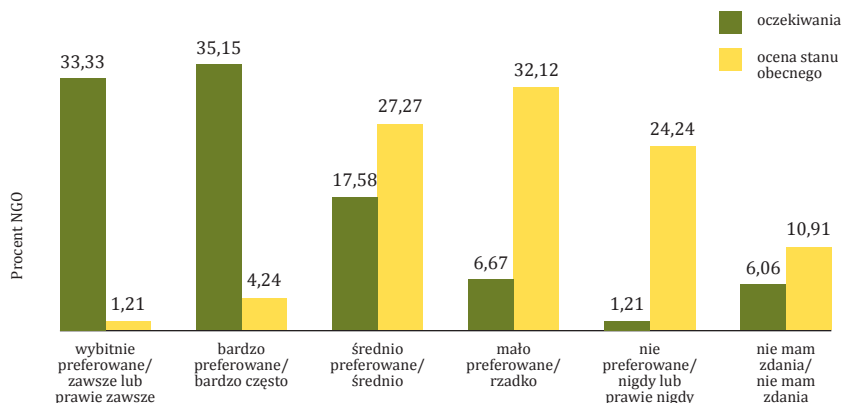
Na wykresach 49 i 50 widać duże grupy respondentów, którzy nie mieli zdania na temat oceny stanu obecnego, czyli można przypuszczać, że osoby te nie wiedzą, czy władze publiczne organizują sondaże telefoniczne, czy nie. W odniesieniu do działań władz samorządowych 17,6% nie miało zdania, a w odniesieniu do władz państwowych jeszcze więcej – 20,6%.

2.4. Organizacja spotkań uzgodnieniowych pozwalających na prezentację stanowisk i uzgodnienie rozwiązań włączonych do aktu prawnego

Przedstawiciele organizacji pozarządowych uczestniczących w badaniu zostali poproszeni o ocenę działań władz publicznych odnoszących się do organizowania spotkań, w trakcie których prezentowane są stanowiska poszczególnych stron zainteresowanych danym rozwiązaniem i następują uzgodnienia co do rozwiązań włączanych do aktu prawnego.

Na wykresie 51 widać, że w opinii ponad 68% respondentów ten sposób kontaktów z interesariuszami zapewniany przez władze samorządowe jest wybitnie (33,3%) i bardzo (35,2%) preferowany, 17,6% średnio preferuje organizowanie tego typu spotkań, a mało je preferuje lub wcale – prawie 8% ankietowanych. Według co czwartego uczestnika badania władze samorządowe nigdy lub prawie nigdy nie organizują spotkań uzgodnieniowych, według co trzeciego – rzadko, a że średnią częstotliwością – w opinii 27,3% ankietowanych. Nieco ponad 5% uważa, że władze samorządowe bardzo często i zawsze lub prawie zawsze organizują spotkania uzgodnieniowe. Ponad 6% respondentów nie miało zdania odnośnie własnych oczekiwań w omawianym zakresie, a prawie 11% nie miało zdania na temat działań władz samorządowych.

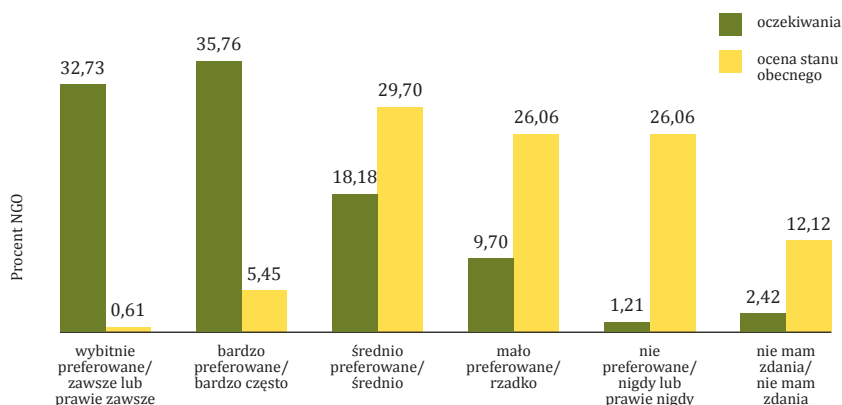
Wykres 51. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie organizacji spotkań uzgodnieniowych, pozwalających na prezentację stanowisk i uzgodnienie rozwiązań włączonych do aktu prawnego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wykres 52 przedstawia oczekiwania i oceny działań władz państwowych w aspekcie organizowania spotkań uzgodnieniowych. W stosunku do oczekiwań wobec władz samorządowych, widać tutaj bardzo podobne preferencje – grupa wybitnie i bardzo oczekująca takich inicjatyw od władz państwowych stanowiła 68,5% badanych. Ponad 18% wyraziło średnie oczekiwania w analizowanym zakresie i nieco poniżej 11% ma niewielkie lub nie ma żadnych oczekiwań w kwestii organizowania spotkań dla uzgodnienia rozwiązań włączanych do aktu prawnego. Niemal co trzeci respondent uznał, że władze państwowe organizują spotkania uzgodnieniowe średnio często, ponad 6% – że bardzo często, zawsze lub prawie zawsze, ponad 26% ankietowanych stwierdziło, że rzadko i tyle samo – że nigdy lub prawie nigdy. Ponad 12% nie miało zdania w tej kwestii.

Wykres 52. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie organizacji spotkań uzgodnieniowych, pozwalających na prezentację stanowisk i uzgodnienie rozwiązań włączonych do aktu prawnego



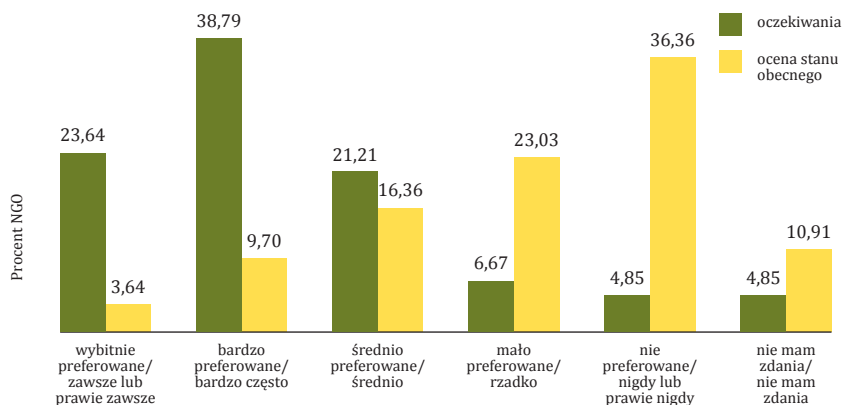
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

2.5. Możliwość udziału w pracach komisji sejmowej lub rady gminy/miasta

W następnym pytaniu przedstawiciele NGO przedstawili swoje zdanie na temat możliwości udziału w pracach rady gminy lub miasta i komisji sejmowej.

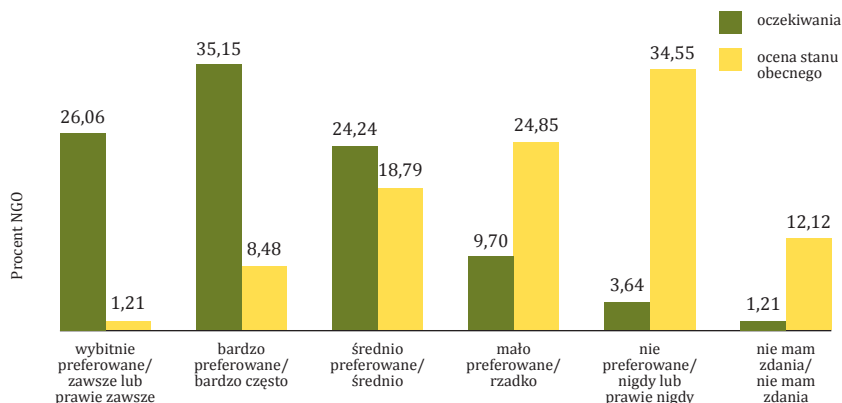
Według ponad 62% uczestników badania wybitnie i bardzo preferowana jest możliwość udziału w pracach rady gminy lub miasta, według co piątej osoby – średnio preferowana, w opinii 6,7% – mało preferowana i prawie 5% nie oczekuje stworzenia przez władze samorządowe takiej możliwości zainteresowanym pracami rady. Przedstawione dane pokazuje wykres 53. Widać też na nim, że prawie 60% respondentów było zdania, że władze samorządowe nigdy lub prawie nigdy nie stwarzają takiej możliwości albo rzadko umożliwiają udział w pracach rady, 16,4% uważało, że średnio często jest to możliwe, a 13,3% – że bardzo często, zawsze lub prawie zawsze. Prawie 11% ankietowanych odpowiedziało, że nie ma zdania w sprawie oceny działań władz samorządowych.

Wykres 53. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie możliwości udziału w pracach Komisji Sejmowej lub Rady



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Na wykresie 54 przedstawiono oczekiwania wobec władz państwowych i ich ocenę odnoszącą się do umożliwiania interesariuszom udziału w pracach komisji sejmowych. Co czwarty respondent wybitnie preferuje możliwość udziału w pracach komisji, ponad 35% – bardzo preferuje, co czwarty ankietowany – średnio oczekuje takiej możliwości, 9,7% mało preferuje, a 3,6% – nie oczekuje możliwości udziału w pracach komisji sejmowych. Według co trzeciego przedstawiciela NGO władze państwowe nigdy lub prawie nigdy nie umożliwiają udziału w pracach komisji sejmowych, według co czwartego – jest to rzadko możliwe, 19% stwierdziło, że średnio często, a 8,5% było zdania, że bardzo często władze państwowe umożliwiają zainteresowanym udział w pracach komisji sejmowych. Tylko 1,2% ankietowanych było zdania, że jest to możliwe zawsze lub prawie zawsze, jednocześnie ponad 12% nie miało zdania na ten temat.

Wykres 54. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie możliwości udziału w pracach komisji sejmowej lub rady

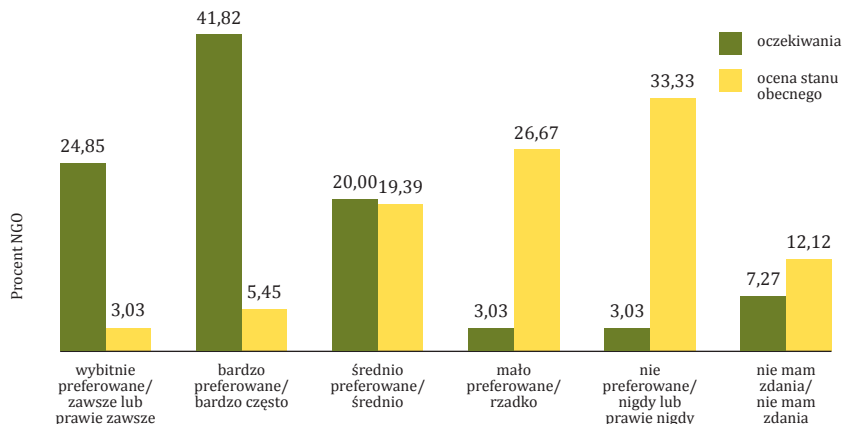
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

2.6. Możliwość prezentacji stanowiska na spotkaniu komisji sejmowej lub rady gminy/miasta

Przedstawiciele organizacji pozarządowych wypowiedzieli się również na temat możliwości zaprezentowania stanowiska w trakcie spotkania rady gminy/miasta lub komisji sejmowej.

Jak widzimy na wykresie 55, co czwarty uczestnik badania wybitnie preferuje możliwość przedstawienia stanowiska podczas spotkania rady gminy/miasta, ponad 41% – bardzo preferuje, 1/5 ankietowanych – średnio preferuje, 3% – mało i 3% nie oczekuje takich możliwości. Ponad 7% respondentów nie miało zdania w kwestii własnych preferencji odnośnie możliwości prezentacji stanowiska na spotkaniach rady gminy/miasta. Z uzyskanych danych wynika również, że w opinii 1/3 uczestników badania władze samorządowe nigdy albo prawie nigdy nie stwarzają takiej możliwości. 26,7% uważało, że rzadko, ponad 19% – że średnio często, 5,5% – bardzo często i 3% – zawsze lub prawie zawsze. Ponad 12% ankietowanych nie miało zdania w omawianej kwestii.

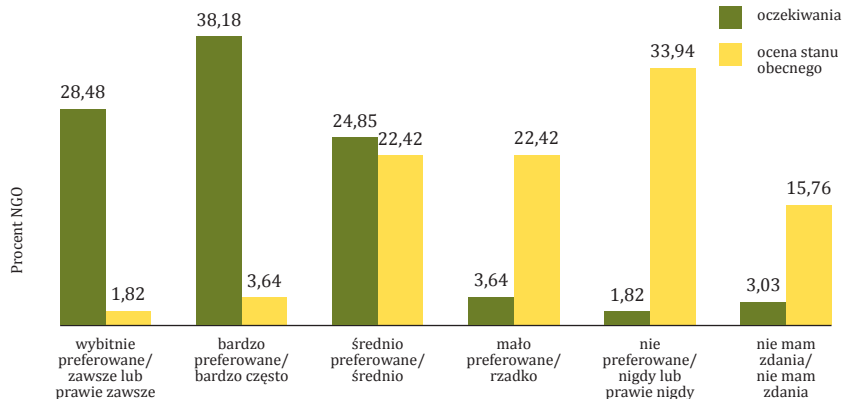
Wykres 55. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie możliwości prezentacji stanowiska na spotkaniu komisji sejmowej lub rady



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wykres 56 przedstawia wypowiedzi przedstawicieli organizacji pozarządowych odnoszące się do władz państwowych. Niemal 67% wybitnie i bardzo preferuje możliwość prezentacji stanowiska podczas spotkania komisji sejmowej, co czwarty respondent – średnio oczekuje tej możliwości, a ponad 5% praktycznie nie oczekuje takiej możliwości. W opinii 1/3 respondentów praktyka władz państwowych w kwestii zapewniania możliwości prezentacji stanowiska podczas spotkania komisji sejmowej nigdy lub prawie nigdy nie ma miejsca, 22,4% uznało, że dzieje się to rzadko i taka sama grupa stwierdziła, że średnio często. Nieco ponad 5% ankietowanych było zdania, że władze państwowe bardzo często albo zawsze lub prawie zawsze umożliwiają prezentację stanowiska na spotkaniu komisji sejmowej. Aż co szósty przedstawiciel NGO nie miał zdania na ten temat.

Wykres 56. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie możliwości prezentacji stanowiska na spotkaniu komisji sejmowej lub rady



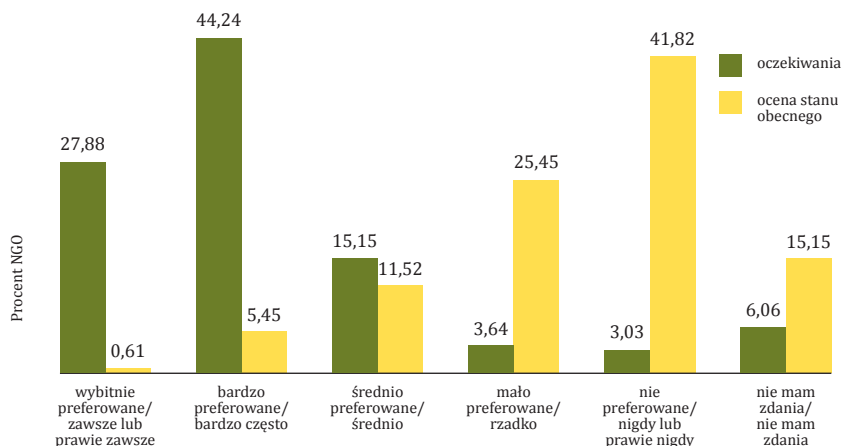
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

2.7. Ewaluacja i ocena jakości legislacji

Ostatnie pytanie z bloku obejmującego narzędzia służące do wyrażania opinii dotyczyło możliwości przedstawienia przez zainteresowanych ewaluacji i oceny jakości legislacji.

Na wykresie 57 można zobaczyć, że ponad 72% respondentów wybitnie i bardzo preferuje takie rozwiązanie zapewniane przez władze samorządowe, a 15% średnio preferuje, niemal 7% mało preferuje lub wcale nie oczekuje takiej możliwości wyrażania opinii o legislacji, a 6% nie miało zdania w omawianej sprawie. W opinii prawie 42% ankietowanych władze samorządowe nigdy lub prawie nigdy nie stwarzają możliwości ewaluacji i oceny jakości legislacji, co czwarty respondent uznał, że robią to rzadko, 11,5% – że średnio często, a 6% – że bardzo często, zawsze albo prawie zawsze. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że ponad 15% uczestników badania nie miało zdania w analizowanej kwestii.

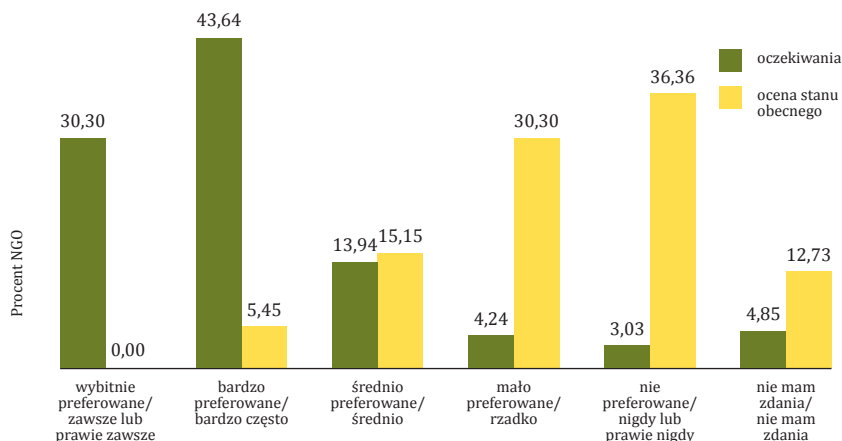
Wykres 57. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie ewaluacji i oceny jakości przepisów legislacyjnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wykres 58 zawiera dane odnoszące się do władz państwowych. Niemal 73% przedstawicieli NGO wybitnie i bardzo preferuje umożliwienie przez władze państwowe ewaluacji i oceny legislacji, prawie 14% średnio preferuje to rozwiązanie, ponad 4% – mało preferuje, 3% w ogóle nie oczekuje takiej możliwości, a prawie 5% nie miało na ten temat zdania. 2/3 respondentów stwierdziło, że władze państwowe nigdy, prawie nigdy albo rzadko umożliwiają ewaluację i ocenę przepisów prawa, ponad 15% było zdania, że robią to średnio często, a 5,5% – że bardzo często. Jednocześnie prawie 13% uczestników badania nie miało zdania na ten temat.

Wykres 58. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie ewaluacji i oceny jakości przepisów legislacyjnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Podsumowując odpowiedzi i opinie uzyskane od przedstawicieli organizacji pozarządowych, można stwierdzić, że praktyka władz publicznych nie pokrywa się z oczekiwaniami w zakresie zapewniania narzędzi pozwalających na wyrażenie opinii przez różne grupy interesariuszy. Z uzyskanych danych wynika, że:

- najwyższe preferencje (wybitnie i bardzo preferowane) wobec władz samorządowych (72%-68,5% wskazań) oraz wobec władz państwowych (73,9%-68,5% wskazań) respondenci wyrazili w następujących zakresach:
 - ewaluacja i ocena jakości przepisów legislacyjnych;
 - organizacja sondaży internetowych pozwalających na wskazanie najbardziej preferowanych rozwiązań legislacyjnych;
 - organizacja spotkań uzgodnieniowych pozwalających na prezentacje stanowisk i uzgodnienie rozwiązań włączonych do aktu prawnego;
- zdaniem respondentów władze samorządowe rzadko, nigdy lub prawie nigdy (72,2%-67,3% wskazań) nie stosują następujących działań:
 - organizacja sondaży telefonicznych;
 - organizacja sondaży internetowych mających na celu poznanie potrzeb legislacyjnych;
 - ewaluacja i ocena jakości przepisów legislacyjnych;
- zdaniem respondentów władze państwowe rzadko, nigdy lub prawie nigdy (66,7%-59,5% wskazań) nie stosują następujących działań:
 - ewaluacja i ocena jakości przepisów legislacyjnych;
 - organizacja sondaży telefonicznych;
 - umożliwienie udziału w pracach komisji sejmowej.

Działania, które zdaniem respondentów władze samorządowe najczęściej (zawsze, prawie zawsze i bardzo często) stosują:

- możliwość udziału w pracach rady gminy/miasta;
- możliwość prezentacji stanowiska na spotkaniu rady gminy/miasta;

- organizacja sondaży internetowych pozwalających na wskazanie najbardziej preferowanych rozwiązań legislacyjnych były jednak w ten sposób ocenione jedynie przez odpowiednio 13,3%, 8,5% oraz 6,1% respondentów. Nieco więcej ankietowanych było zdania, że władze państwowe zawsze, prawie zawsze lub bardzo często stosują niektóre działania;
- organizacja sondaży internetowych pozwalających na wskazanie najbardziej preferowanych rozwiązań legislacyjnych – 15,8%;
- możliwość udziału w pracach komisji sejmowej – 9,7%;
- organizacja spotkań uzgodnieniowych pozwalających na prezentacje stanowisk i uzgodnienie rozwiązań włączonych do aktu prawnego – 6,1%.

Z przedstawionych danych wynika, że władze publiczne – aby wyjść naprzeciw oczekiwaniom organizacji pozarządowych – powinny zdecydowanie częściej stosować narzędzia pozwalające na wyrażenie opinii.

3. Oczekiwania w zakresie uzyskiwania informacji zwrotnej od władz lub pomocy

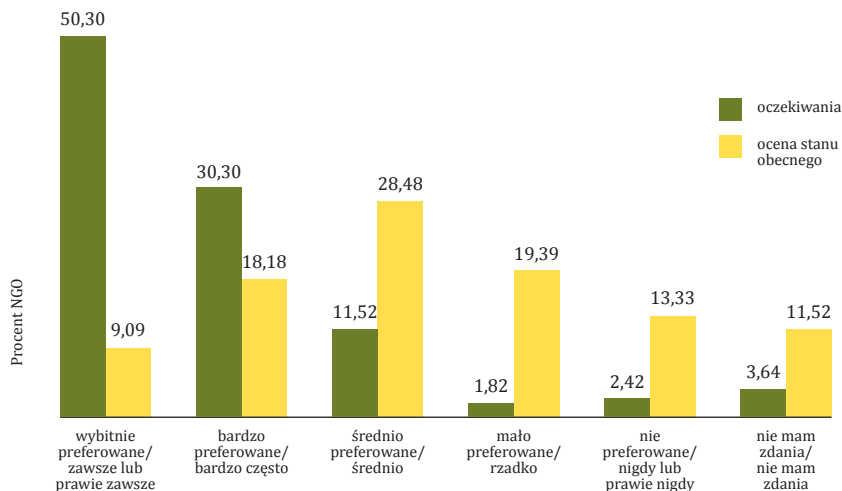
Trzeci blok tematyczny w przeprowadzonym badaniu obejmował siedem pytań dotyczących ocen i oczekiwań organizacji pozarządowych odnoszących się do uzyskiwania informacji zwrotnej od władz publicznych lub ich pomocy. W dalszej części przedstawiamy uzyskane wypowiedzi.

3.1. Reakcja pisemna na wypowiedzi partnerów społecznych (NGO)

Przedstawiciele organizacji pozarządowych przedstawili swoje oczekiwania wobec władz publicznych i opinie o praktykach w zakresie pisemnych reakcji na wypowiedzi partnerów społecznych.

Z danych przedstawionych na wykresie 59 widać, że połowa respondentów wybitnie oczekuje od władz samorządowych, aby reagowały na piśmie na ich wypowiedzi, ponad 30% bardzo preferuje taką praktykę, co dziesiąty respondent – średnio oczekuje, a nieco ponad 4% w zasadzie nie ma takich oczekiwań wobec władz samorządowych. Wydawać by się mogło, że władze samorządowe niemal zawsze odpowiadają pisemnie na wypowiedzi partnerów społecznych, jednak z wypowiedzi 1/3 przedstawicieli organizacji uczestniczących w badaniu wynika, że nigdy lub prawie nigdy (13,3%) tego nie robią albo rzadko (19,4%) odpowiadają w ten sposób. Ponad 28% ankietowanych uważało, że zdarza się to średnio często, ponad 18% – bardzo często, a 9% uznało, że zawsze lub prawie zawsze. Warto zwrócić uwagę, że ponad 11% uczestników badania nie miało zdania w kwestii reagowania przez władze samorządowe na piśmie na wypowiedzi NGO.

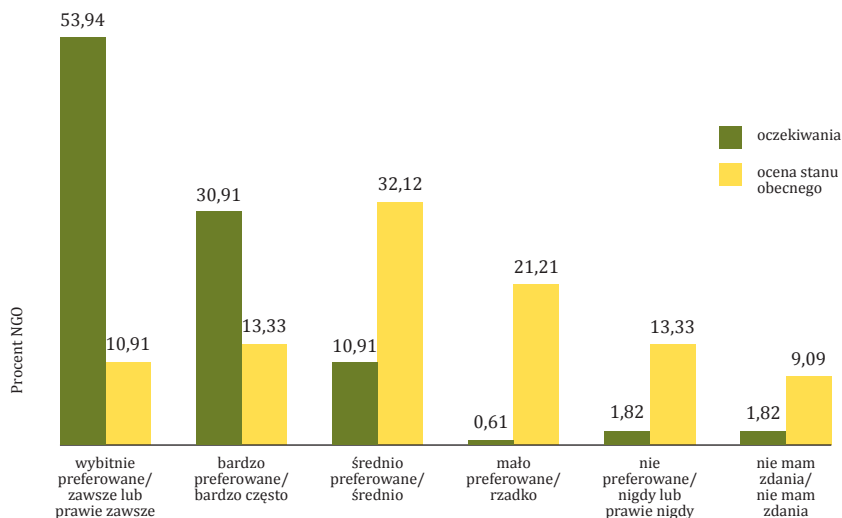
Wykres 59. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie reakcji pisemnej na wypowiedzi partnerów społecznych (NGO)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Na podstawie danych zaprezentowanych na wykresie 60 można stwierdzić, że jeszcze więcej respondentów oczekuje od władz państwowych niż od władz samorządowych, że będą reagować na piśmie na wypowiedzi partnerów społecznych, ponieważ prawie 54% wybitnie preferuje takie działania ze stron władz państwowych i niemal 31% – bardzo preferuje, co dziesiąty ankietowany średnio preferuje, 0,6% mało, a 1,8% – nie oczekuje takich reakcji. Jeśli chodzi o ocenę władz państwowych – praktyka nie przystaje do oczekiwań: zdaniem prawie 11% respondentów władze państwowe zawsze lub prawie zawsze reagują na piśmie na wypowiedzi NGO, według ponad 13,3% jest tak bardzo często, a według 1/3 – średnio często, co piąty uczestnik badania stwierdził, że władze państwowe rzadko reagują pisemnie na wypowiedzi organizacji pozarządowych, a ponad 13% – że nigdy albo prawie nigdy. Jednocześnie ponad 9% nie miało zdania na ten temat.

Wykres 60. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie reakcji pisemnej na wypowiedzi partnerów społecznych (NGO)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

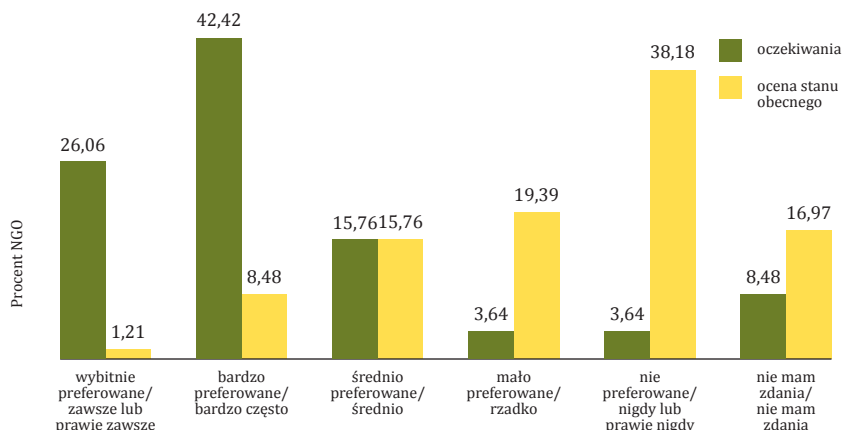
3.2. Publikacja w Internecie badań ewaluacyjnych przepisów legislacyjnych

Przedstawiciele organizacji pozarządowych zostali zapytani, czy oczekują publikowania w Internecie przez władze publiczne wyników badań ewaluacyjnych dotyczących legislacji i jak oceniają działania władz w tym zakresie.

Na wykresie 61 widać, że co czwarty respondent wybitnie, a ponad 42% bardzo preferuje publikowanie w Internecie przez władze samorządowe badań ewaluacyjnych legislacji, prawie 16% średnio preferuje takie działania i po 3,6% mało je preferuje oraz ich nie oczekuje. Jeżeli chodzi o praktykę władz samorządowych w omawianym aspekcie – jest ona daleka od oczekiwań. W opinii ponad 38% ankietowanych samorzady nigdy albo prawie nigdy nie umieszczają w Internecie wyników badań ewaluacyjnych, odnoszących się do wprowadzonych przepisów, co piąty ankietowany był zdania, że rzadko to robią, niemal 16% – że średnio często, a co dziesiąty respondent uważał, że bardzo często, zawsze lub prawie zawsze.

Uwagę zwracają wysokie odsetki osób, które nie miały zdania zarówno w kwestii własnych oczekiwań, jak i oceny działań władz samorządowych.

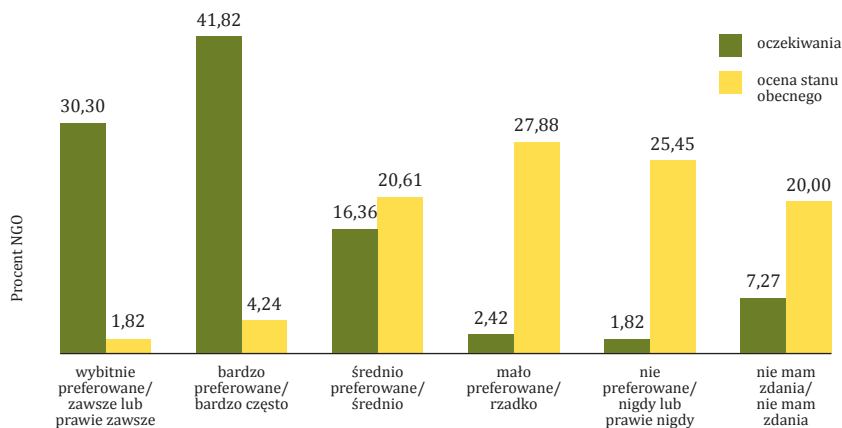
Wykres 61. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie publikacji w Internecie badań ewaluacyjnych przepisów legislacyjnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W stosunku do władz państwowych jest jeszcze więcej niż w przypadku władz samorządowych oczekujących publikowania w Internecie wyników badań ewaluacyjnych odnośnie legislacji – ponad 72% respondentów wybitnie i bardzo preferuje ten sposób uzyskiwania informacji zwrotnej, ponad 16% – średnio preferuje, a nieco ponad 4% właściwie nie oczekuje takich działań. Szczegóły przedstawia wykres 62. Widać na nim również, że według co czwartego uczestnika badania władze państwowe nigdy albo prawie nigdy nie publikują w Internecie wyników ewaluacji legislacji, w opinii prawie 28% – robią to rzadko, co piąty respondent stwierdził, że średnio często i jedynie 6% – że bardzo często, zawsze lub prawie zawsze. Co zastanawiające, aż 20% ankietowanych miało problem z oceną praktyki władz państwowych i udzieliło odpowiedzi „nie mam zdania”.

Wykres 62. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie publikacji w Internecie badań ewaluacyjnych przepisów legislacyjnych



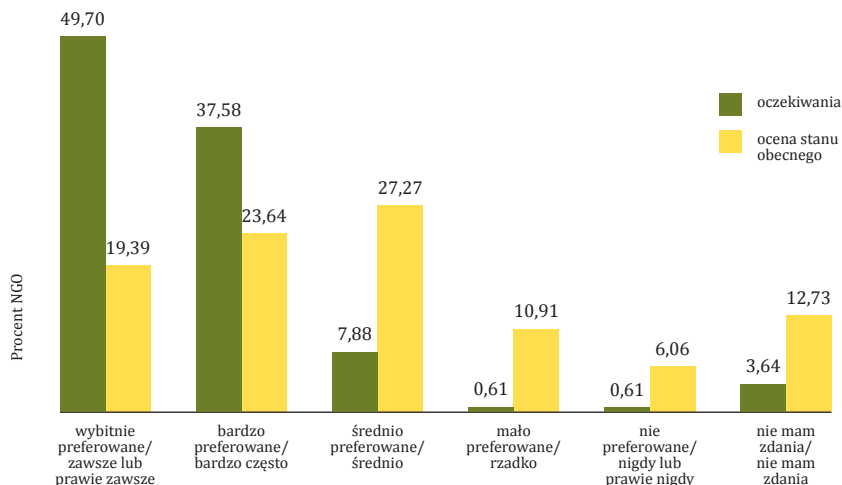
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

3.3. Publikacja listy dotacji w Internecie oraz listy grantów dla organizacji pozarządowych

W następnej kolejności przedstawiciele NGO wypowiedzieli się w kwestii publikacji w Internecie list dotacji oraz grantów przyznanych organizacjom pozarządowym.

Na wykresie 63 widać, że blisko połowa respondentów wybitnie (49,7%) oraz bardzo (37,6%) oczekuje takiego działania ze strony władz samorządowych, prawie 8% – średnio oczekuje i jedynie po 0,6% w zasadzie nie oczekuje publikowania przez samorząd w Internecie list dotacji oraz przyznanych grantów. Widać także, że według co piątego uczestnika badania władze samorządowe zawsze lub prawie zawsze stosują tę praktykę, według ponad 23% – bardzo często, ponad 27% było zdania, że zdarza się to średnio często, a prawie 11% – że rzadko, a 6% uznało, że nigdy albo prawie nigdy. Prawie 13% rozmówców nie miało zdania w tej sprawie, co może oznaczać, że reprezentowane przez nich organizacje nie ubiegają się o granty i dotacje będące w gestii władz samorządowych.

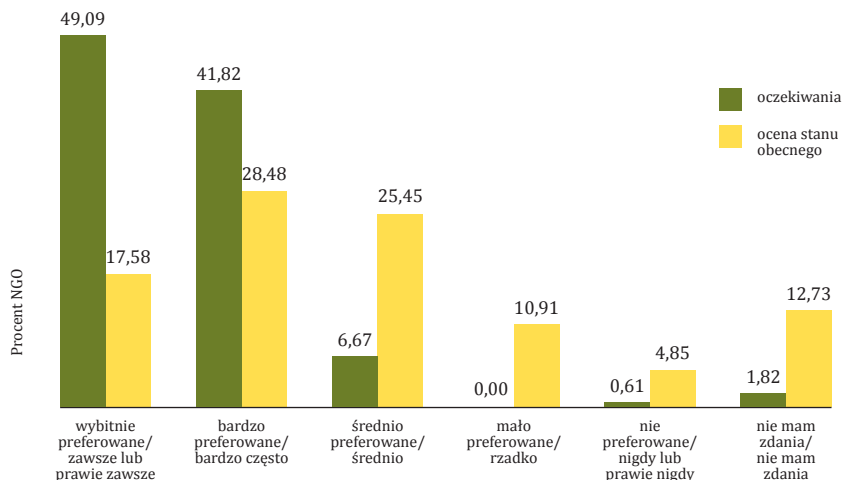
Wykres 63. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie publikacji listy dotacji w Internecie oraz listy grantów dla organizacji pozarządowych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Ponad 90% respondentów wybitnie i bardzo oczekuje od władz państwowych publikowania w Internecie list dotacji i grantów przyznanych organizacjom pozarządowym, 6,7% – średnio oczekuje a 0,6% – nie oczekuje w ogóle. Przedstawione dane pokazuje wykres 64. Widać na nim również, że zdaniem dosyć dużej grupy ankietowanych władze państwowe zawsze albo prawie zawsze (17,6%) i bardzo często (28,5%) stosują tę praktykę. Co czwarty badany uważał, że zdarza się to średnio często, prawie 11% – że rzadko i prawie 5% uważało, że nigdy lub prawie nigdy. Niemal 13% respondentów nie miało zdania na temat praktyki władz państwowych w omawianym zakresie.

Wykres 64. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie publikacji listy dotacji w Internecie oraz listy grantów dla organizacji pozarządowych



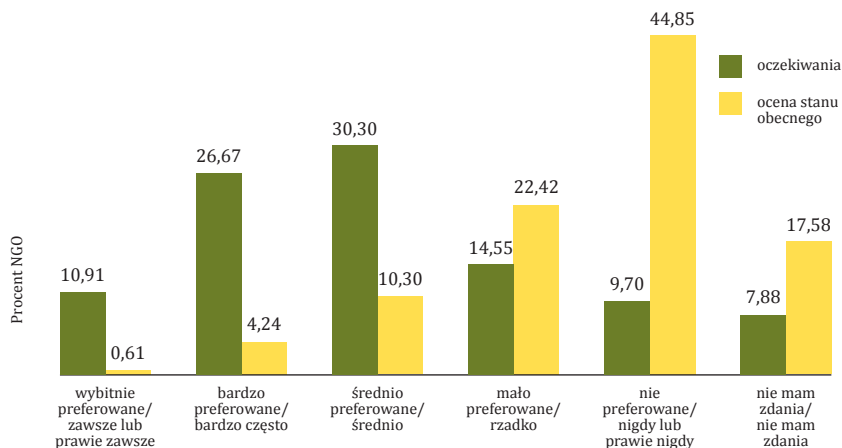
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

3.4. „Czaty” internetowe z przedstawicielami władz publicznych

Nowoczesne narzędzia komunikacyjne stwarzają wiele możliwości interakcji międzyludzkich. Jedną z takich form jest „czat”, czyli „rozmowa” za pośrednictwem Internetu. Przedstawiciele organizacji pozarządowych zapytano, czy jest to oczekiwany sposób komunikowania się władz publicznych z interesariuszami.

Jak widać na wykresie 65, według niemal 1/3 respondentów „czaty” internetowe z przedstawicielami władz samorządowych są średnio preferowane, co czwarty uczestnik badania stwierdził, że bardzo je preferuje, a co dziesiąty przyznał, że jest to wybitnie preferowany sposób uzyskiwania informacji zwrotnej. Jednak blisko 10% ankietowanych nie preferuje tej formy komunikowania się z władzami samorządowymi, a 14,6% miało niskie preferencje w tej kwestii. Zdaniem niemal 45% przedstawicieli NGO władze samorządowe nigdy lub prawie nigdy nie organizują „czatów”, według 22,4% – rzadko to robią, 10% stwierdziło, że średnio często, a tylko 4,8% – że bardzo często, zawsze lub prawie zawsze. Ponad 17% ankietowanych nie miało zdania na ten temat.

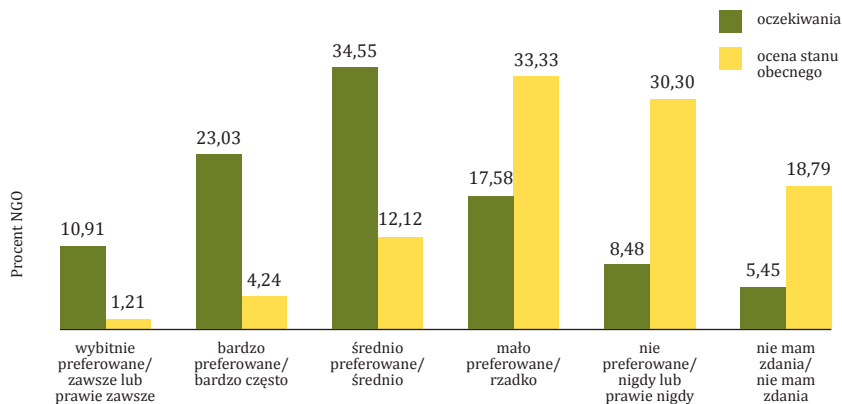
Wykres 65. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie „czatów” internetowych z przedstawicielami władz publicznych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

„Czaty” internetowe z przedstawicielami władz państwowych są podobnie preferowane, jak z przedstawicielami władz samorządowych. Na wykresie 66 widać, że dla 1/3 respondentów jest to wybitnie i bardzo preferowana forma uzyskiwania informacji zwrotnej, dla kolejnej grupy 34,6% – jest to średnio preferowana forma, mało i nie preferuje takiej formy kontaktu z przedstawicielami władz państwowych co czwarty ankietowany. Niemal 64% uczestników badania stwierdziło, że ten sposób komunikacji z zainteresowanymi jest rzadko stosowany albo nigdy, czy prawie nigdy, natomiast w opinii ponad 12% – średnio często, a 5,4% powiedziało, że bardzo często, zawsze lub prawie zawsze. Niemal co czwarta osoba nie miała zdania w omawianej kwestii.

Wykres 66. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie „czatów” internetowych z przedstawicielami władz publicznych



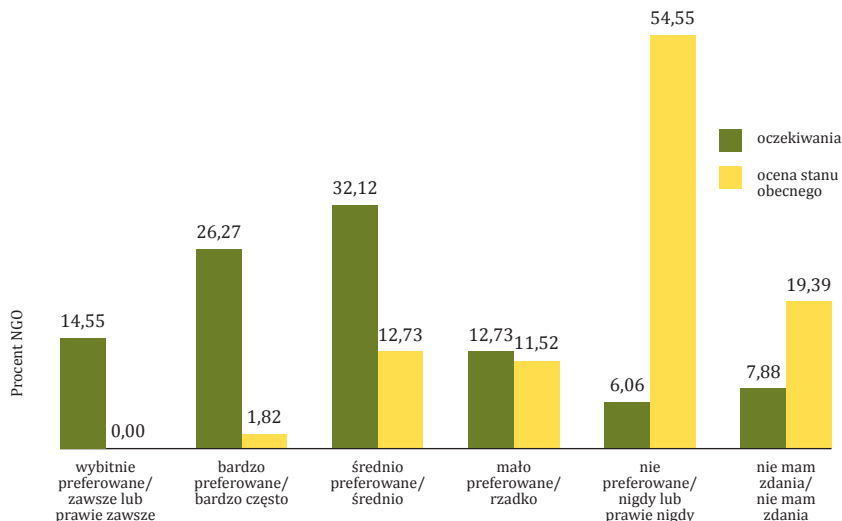
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

3.5. Interaktywne sesje rady lub komisji – bezpośrednia transmisja posiedzeń z udostępnieniem formularza kontaktowego i odpowiedziami na pytania (na bieżąco/pod koniec sesji)

Następnym, bardziej zaawansowanym narzędziem komunikacji interaktywnej, które poddano pod ocenę uczestników badania, były interaktywne sesje rady lub komisji, czyli bezpośrednia transmisja z obrad z możliwością zgłoszenia pytania czy problemu przez osoby postronne oraz sesją odpowiedzi na nie na bieżąco albo pod koniec spotkania.

Jak widać na wykresie 67, w opinii ponad połowy respondentów (54,6%) władze samorządowe nigdy lub prawie nigdy nie stosują takiej praktyki, nieco ponad 11% powiedziało, że robią to rzadko, 12,7% – średnio często, a tylko według 1,8% badanych – bardzo często. Jednocześnie co piąty ankietowany nie miał zdania w tej sprawie. Dla ponad 40% respondentów interaktywne sesje rady lub komisji są wybitnie i bardzo preferowanym sposobem komunikacji z władzą samorządową, dla 1/3 – średnio preferowanym, a prawie 13% mało preferuje ten sposób komunikacji. 6% nie oczekuje, że władze samorządowe będą organizować interaktywne sesje, a prawie 8% nie miało zdania co do własnych oczekiwań w tym zakresie.

Wykres 67. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie interaktywnych sesji rady lub komisji – bezpośrednia transmisja posiedzeń z udostępnieniem formularza kontaktowego i odpowiedziami na pytania (na bieżąco/pod koniec sesji)

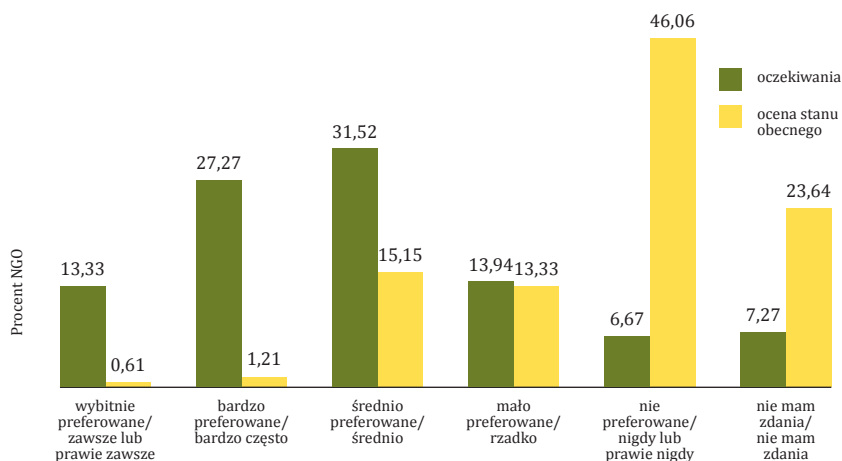


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Na wykresie 68 przedstawiono wypowiedzi przedstawicieli NGO dotyczące interaktywnych sesji, organizowanych przez władze państwowe. Jak wynika z danych, ponad 2/5 badanych wybitnie i bardzo preferuje interaktywne sesje komisji organizowane przez władze państwowe, niemal 1/3 średnio preferuje, a co piąty ankietowany w zasadzie nie oczekuje od władz państwowych takiej formy komunikacji. Według ponad 46% respondentów praktyka ta nigdy albo prawie nigdy nie jest stosowana przez władze państwowe, zdaniem

ponad 13% – zdarza się rzadko, w opinii 15% – średnio często, trzy osoby powiedziały, że bardzo często i tylko jedna, że zawsze bądź prawie zawsze. Ponad 23% badanych nie miało zdania w sprawie organizowania przez władze państwowe interaktywnych posiedzeń komisji.

Wykres 68. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie interaktywnych sesji rady lub komisji – bezpośrednia transmisja posiedzeń z udostępnieniem formularza kontaktowego i odpowiedziami na pytania (na bieżąco/pod koniec sesji)



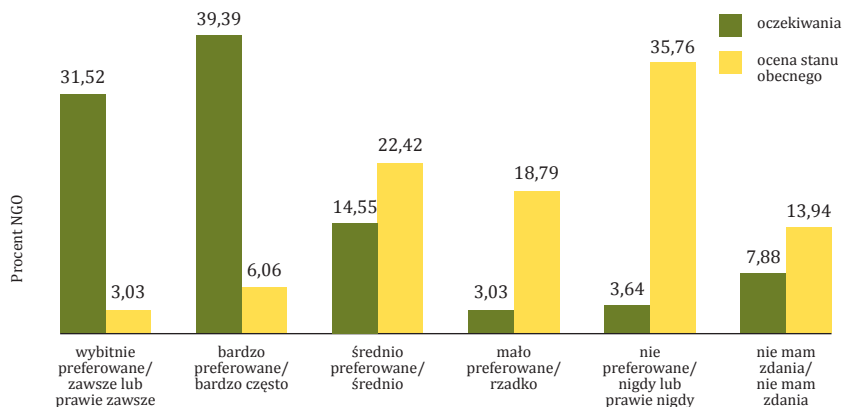
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

3.6. Informacja o stanie sprawy/decyzji/projektu aktu prawa lokalnego (może być identyfikowana numerem znanym tylko zainteresowanym)

Informacja o stanie sprawy jest jedną z wielu form informacji zwrotnej dla interesariuszy, dlatego zapytaliśmy przedstawicieli organizacji pozarządowych, jakie są ich oczekiwania wobec władz publicznych w tej kwestii oraz jak oceniają obecnie stosowaną praktykę w tym zakresie.

Jak wynika z danych przedstawionych na wykresie 69, dla ponad 2/3 respondentów informacja o stanie sprawy ze strony władz samorządowych jest wybitnie (31,5%) i bardzo preferowana (39,4%), dla 14,6% – średnio oczekiwana, a dla ponad 6% właściwie nie jest preferowana. W opinii ponad 35% uczestników badania władze samorządowe nigdy lub prawie nigdy nie zapewniają informacji o stanie sprawy, decyzji czy projektu aktu prawa lokalnego, według prawie co piątego ankietowanego robią to rzadko, 22,4% stwierdziło, że średnio często, 6%, że bardzo często i 3%, że zawsze lub prawie zawsze. Osoby, które nie miały zdania w sprawie praktyki władz samorządowych stanowiły niemal 14% badanych, a blisko 8% nie miało zdania na temat własnych preferencji wobec władz samorządowych.

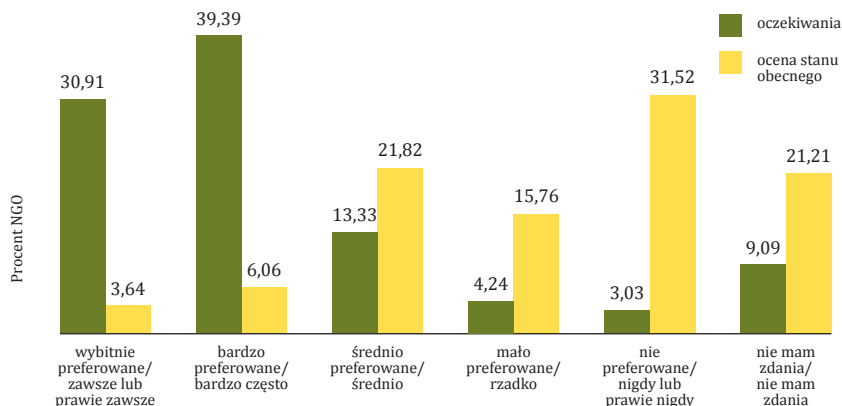
Wykres 69. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie informacji o stanie sprawy/decyzji/projektu aktu prawa lokalnego (może być identyfikowana numerem znanym tylko zainteresowanym)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Na wykresie 70 zaprezentowano wypowiedzi uczestników badania odnoszące się do władz państwowych. Jak widać, ponad 70% respondentów wybitnie i bardzo preferuje zapewnienie przez władze państwowe informacji o stanie sprawy, nieco ponad 13% średnio preferuje, a około 7% właściwie nie ma takich oczekiwań i 9% nie miało zdania odnośnie własnych preferencji. Tej samej odpowiedzi – „nie mam zdania” – w przypadku oceny praktyk władz państwowych udzieliło ponad 21% ankietowanych. Czy może to oznaczać, że reprezentowane przez te osoby organizacje nie interesują się odpowiedziami na zgłoszone przez nie sprawy, propozycje czy inne zagadnienia? Według ponad 31% respondentów władze państwowe nigdy lub prawie nigdy nie zapewniają informacji o stanie sprawy, decyzji czy projektu aktu prawnego, w opinii niemal 16% – robią to rzadko, a zdaniem prawie 22% – średnio często. 6% uczestników badania powiedziało, że władze państwowe bardzo często zapewniają informację o stanie sprawy, a 3,6% – że zawsze albo prawie zawsze.

Wykres 70. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie informacji o stanie sprawy/decyzji/projektu aktu prawa lokalnego (może być identyfikowana numerem znanym tylko zainteresowanym)



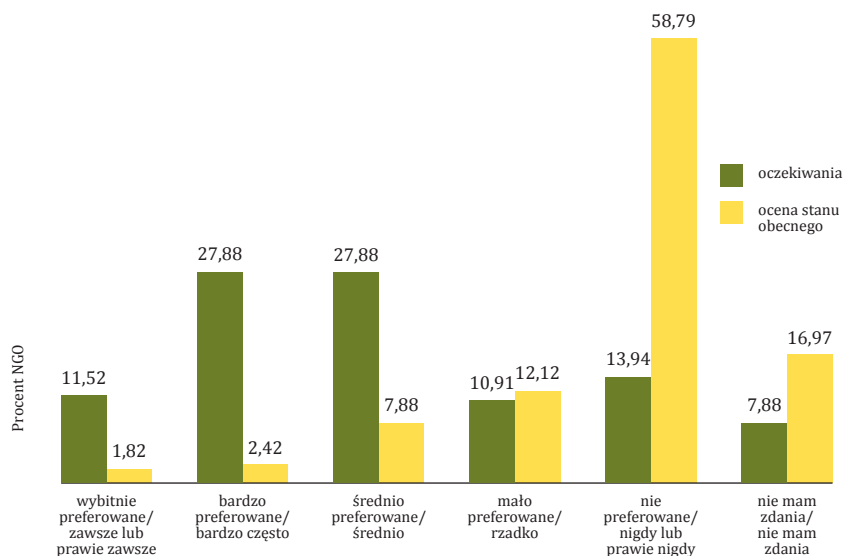
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

3.7. Wykorzystanie komunikatorów internetowych przez pracowników samorządu lub władz państwowych do komunikacji tekstowej (np. Ga-du-gadu), głosowej czy wideo (Skype itp.)

Ostatnie pytanie w bloku dotyczącym sposobów uzyskiwania informacji zwrotnej od władz lub pomocy odnosiło się do wykorzystania przez pracowników władz samorządowych i państwowych komunikatorów internetowych – tekstowych, głosowych czy wideo – w kontaktach z interesariuszami.

Jak widać na wykresie 71, w opinii niemal 3/5 respondentów władze samorządowe nigdy albo prawie nigdy nie używają takich narzędzi do kontaktów z interesariuszami i udzielania informacji zwrotnej lub pomocy. Nieco ponad 12% ankietowanych stwierdziło, że władze samorządowe robią to rzadko, niemal 8% – że średnio często, a tylko cztery osoby stwierdziły, że bardzo często, a trzy – że zawsze lub prawie zawsze. Prawie 17% badanych nie miało zdania na ten temat. Z drugiej strony, co czwarty respondent właściwie nie oczekuje wykorzystywania przez pracowników samorządowych komunikatorów do kontaktów z interesariuszami, niemal 28% średnio preferuje to rozwiązanie, ale taka sama grupa – bardzo preferuje i 11,5% wybitnie preferuje korzystanie z komunikatorów internetowych. Prawie 8% odpowiedziało „nie mam zdania” w sprawie własnych oczekiwań wobec władz samorządowych.

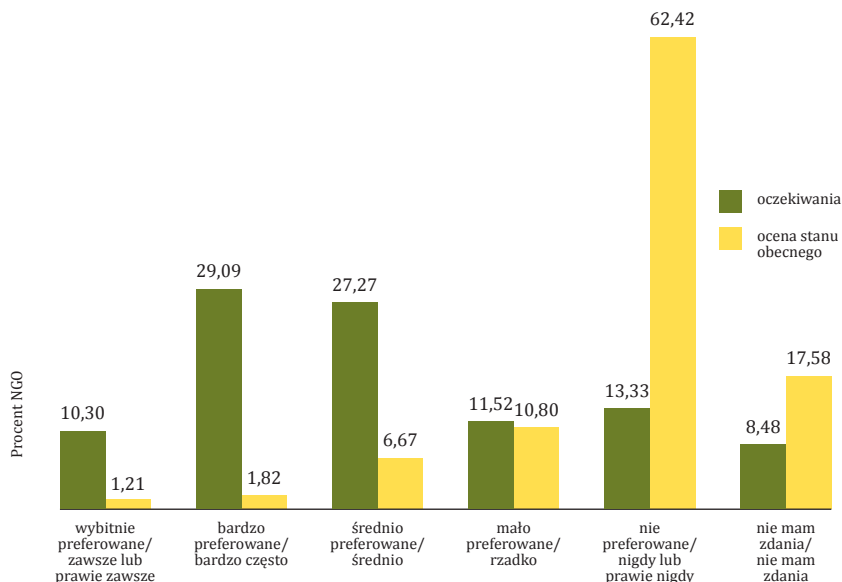
Wykres 71. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie wykorzystania komunikatorów internetowych przez pracowników samorządu lub władz państwowych do komunikacji tekstowej (np. Gadu-gadu), głosowej czy wideo (Skype itp.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Zdaniem ponad 62% przedstawicieli organizacji pozarządowych pracownicy władz państwowych nigdy bądź prawie nigdy nie wykorzystują w kontaktach z obywatelami komunikatorów internetowych. Co dziesiąty respondent stwierdził, że robią to rzadko, prawie 7%, że średnio często, a pięć osób uznało, że bardzo często, zawsze lub prawie zawsze. Prawie 18% ankietowanych nie miało zdania na ten temat. Uzyskane wypowiedzi przedstawia wykres 72. Z kolei ponad 10% badanych wybitnie, a 29% – bardzo preferuje ten sposób komunikacji z pracownikami władz państwowych, nieco ponad 27% – średnio preferuje, co czwarta osoba w zasadzie nie preferuje, a 8,5% odpowiedziało, że nie ma zdania na ten temat.

Wykres 72. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie wykorzystania komunikatorów internetowych przez pracowników samorządu lub władz państwowych do komunikacji tekstowej (np. Gadu-gadu), głosowej, czy wideo (Skype itp.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Analiza wypowiedzi przedstawicieli organizacji pozarządowych uczestniczących w badaniu dotyczących uzyskiwania informacji zwrotnej od władz publicznych lub ich pomocy pozwala stwierdzić, że:

- najwyższe preferencje (wybitnie i bardzo preferowane) wobec władz samorządowych (87,3%-70,9% wskazań) respondenci wyrazili w następujących kwestiach:
 - publikacja listy dotacji w Internecie oraz listy grantów dla organizacji pozarządowych;
 - reakcja pisemna na wypowiedzi partnerów społecznych (NGO);
 - informacja o stanie sprawy/decyzji/projektu aktu prawa lokalnego;
- działania, które zdaniem respondentów władze samorządowe stosują najczęściej (zawsze, prawie zawsze i bardzo często) to:
 - reakcja pisemna na wypowiedzi partnerów społecznych (NGO) – 43% wskazań;
 - publikacja w Internecie badań ewaluacyjnych przepisów prawa – 27,3% wskazań;
 - publikacja listy dotacji w Internecie oraz listy grantów dla organizacji pozarządowych – jedynie 9,7% wskazań;
- najwyższe preferencje (wybitnie i bardzo preferowane) wobec władz państwowych (90,9%-72,1% wskazań) respondenci wyrazili w następujących kwestiach:
 - publikacja listy dotacji w Internecie oraz listy grantów dla organizacji pozarządowych;
 - reakcja pisemna na wypowiedzi partnerów społecznych (NGO);
 - publikacja w Internecie badań ewaluacyjnych legislacji;

- władze państwowe zawsze, prawie zawsze lub bardzo często stosują takie działania jak:
 - publikacja listy dotacji w Internecie oraz listy grantów dla organizacji pozarządowych – 46,1% wskazań;
 - reakcja pisemna na wypowiedzi partnerów społecznych (NGO) – 24,2% wskazań;
 - informacja o stanie sprawy/decyzji/projektu aktu prawa – jedynie 9,7% wskazań;
- zdaniem respondentów władze samorządowe (70,9%-66,1% wskazań) oraz władze państwowe (72,7%-59,4% wskazań) rzadko, nigdy lub prawie nigdy nie stosują następujących działań:
 - wykorzystanie komunikatorów internetowych przez pracowników samorządu lub władz państwowych do komunikacji tekstowej (np. Gadu-gadu), głosowej, czy wideo (Skype itp.);
 - „czaty” internetowe z przedstawicielami władz publicznych;
 - interaktywne sesje rady lub komisji – bezpośrednia transmisja posiedzeń z udostępnieniem formularza kontaktowego i odpowiedziami na pytania (na bieżąco/pod koniec sesji).

Stosunkowo wysokie odsetki badanych, którzy nie mieli zdania w danej kwestii (w niektórych pytaniach nawet ponad 20%) może oznaczać, że osoby, które znalazły się w tych grupach nie zetknęły się z danym narzędziem, być może nawet nie wiedzą, że istnieje takie narzędzie albo jeśli korzystają z niego, nie dostrzegły potencjału danego rozwiązania i możliwości wykorzystania go przez władze publiczne. Z drugiej strony, nie wiadomo, jaka jest wiedza i świadomość władz publicznych w kwestii wykorzystywania nowoczesnych narzędzi do komunikacji dwustronnej z obywatelami. Widać zatem, że innowacyjność w pracy samorządów i władz państwowych, a także organizacji pozarządowych ma jeszcze wiele pól do zdobycia.

4. Oczekiwania w zakresie wywierania skutecznego wpływu na kształt legislacji i decyzji administracyjnych

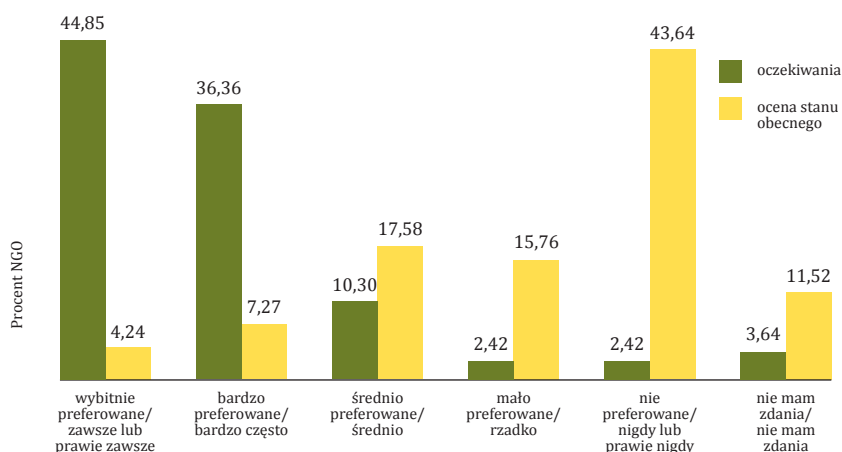
Czwarty blok tematyczny w badaniu ankietowym zawierał dziewięć pytań dotyczących narzędzi pozwalających na wywieranie skutecznego wpływu na kształt legislacji i decyzji administracyjnych. Odpowiedzi i opinie uzyskane od przedstawicieli organizacji pozarządowych przedstawiamy w kolejnych punktach.

4.1. Budowa stałych paneli konsultacyjnych NGO

Stale panele konsultacyjne są ciałem, dzięki któremu poszczególne decyzje oraz planowane zmiany legislacyjne mogą podlegać bieżącej ocenie eksperckiej. Funkcjonowanie stałych paneli, poprzez możliwość konsultacji i poddania ocenie plani legislacyjnych, pozwala na tworzenie rzetelnej legislacji oraz wprowadzanie zmian oczekiwanych przez partnerów społecznych. Organizacje pozarządowe biorące udział w badaniu zostały poproszone o wskazanie własnych oczekiwań względem tworzenia tego typu ciał doradczych oraz ocenę stanu obecnego na szczeblu samorządowym i państwowym.

Jak widać na wykresie 73, organizacje pozarządowe bardzo wysoko oceniają tę formę uczestnictwa w procesie legislacji na szczeblu samorządowym. Prawie połowa ankietaowanych (45%) oczekuje, że forma ta będzie prawie zawsze lub zawsze stosowana. Co więcej, ponad 80% badanych uznało, że stałe panele konsultacyjne są przez nich wybitnie lub bardzo preferowane. Jednocześnie ocena stanu obecnego pokazuje, że w opinii ponad niemal 2/3 ankietaowanych stałe panele konsultacyjne są rzadko organizowane lub nie są wcale stosowane. Tylko co 25-ty respondent uznał, że władze samorządowe zawsze lub prawie zawsze organizują stałe panele konsultacyjne. Niemal co dziewiąty uczestnik badania nie miał zdania w ocenie obecnego stanu organizacji przez władze samorządowe stałych paneli konsultacyjnych.

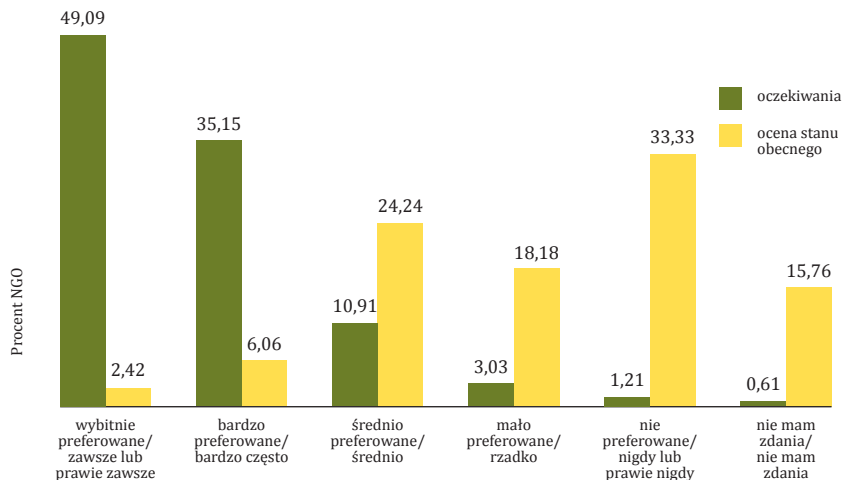
Wykres 73. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie budowy stałych paneli konsultacyjnych NGO



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Na wykresie 74 zestawione zostały wyniki dotyczące oczekiwań i oceny stanu obecnego w zakresie budowy stałych paneli konsultacyjnych przez władze państwowe. Jak widać, respondenci podobnie ocenili władze państwowe, jak władze samorządowe. Także w tym zakresie niemal połowa badanych oczekuje, że forma ta będzie prawie zawsze lub zawsze stosowana, a ponad 1/3, że będzie stosowana bardzo często – w sumie ponad 84% ankietaowanych w dużym stopniu oczekuje takiego działania od władz państwowych. Tylko nieco ponad 1% respondentów uznało, że forma ta nie jest potrzebna na poziomie krajowym. Z kolei w zakresie oceny stanu obecnego wykorzystania paneli konsultacyjnych 1/3 ankietaowanych stwierdziła, że narzędzie to nie jest prawie nigdy stosowane. Prawie 42% oceniło z kolei, że władze państwowe średnio lub rzadko kiedy budują stałe panele konsultacyjne złożone z przedstawicieli organizacji pozarządowych. Tylko nieco ponad 8% ankietaowanych przyznało, że na szczeblu państwowym ta forma współuczestnictwa jest zawsze lub bardzo często stosowana.

Wykres 74. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie budowy stałych paneli konsultacyjnych NGO



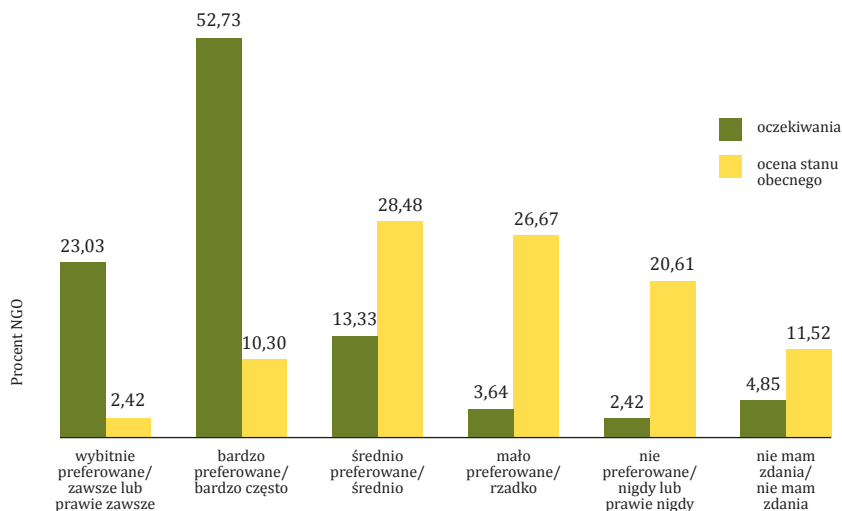
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

4.2. Organizacja zebrań konsultacyjnych

Kolejna kwestia poddana pod ocenę respondentów dotyczyła organizacji zebrań konsultacyjnych, które pozwoliłyby władzom publicznym poznać potrzeby legislacyjne społeczeństwa. W tym przypadku oczekiwania ankietowanych wobec władz samorządowych są porównywalne z oczekiwaniami wobec władz państwowych.

Jak widać na wykresie 75, ponad połowa ankietowanych oczekuje, że władze samorządowe będą bardzo często korzystały z tej formy współuczestnictwa, a nieco ponad 23%, że zawsze lub prawie zawsze. Tylko nieco ponad 6% respondentów uznało, że spotkania konsultacyjne są rzadko oczekiwane lub wcale. Respondenci uznali, że obecnie władze samorządowe średnio lub rzadko organizują zebrania konsultacyjne – ponad 55% odpowiedzi, a nawet wcale – ponad 20% odpowiedzi. Jednocześnie ponad 10% badanych stwierdziło, że na szczeblu samorządowym zebrania konsultacyjne są bardzo często organizowane. Ponad 11% respondentów nie miało w tym zakresie zdania.

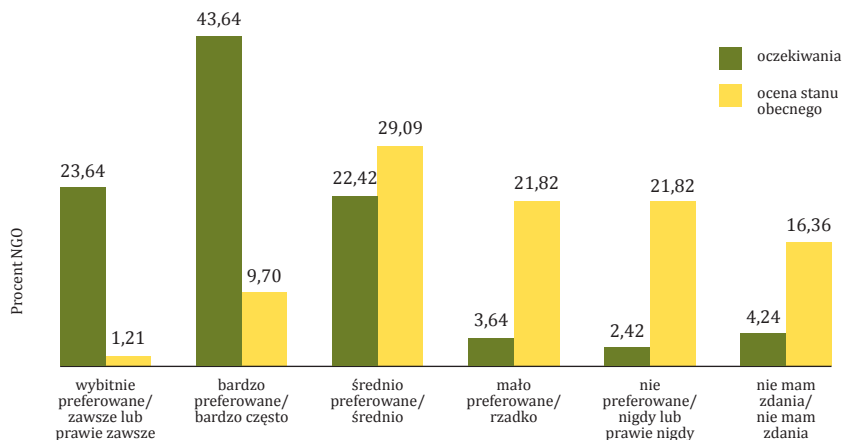
Wykres 75. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie organizacji zebrań konsultacyjnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Zarówno oczekiwania, jak i ocena stanu obecnego odnośnie działań władz państwowych są podobne, jak w przypadku władz samorządowych. Ponad 67% respondentów uznało, że na szczeblu państwowym organizacja zebrań konsultacyjnych jest przez nich wybitnie lub bardzo preferowana. Tylko 6% badanych stwierdziło, że taka forma nie jest wcale przez nich oczekiwana lub jest mało oczekiwana. Jak widać na wykresie 76, ocena stanu obecnego oraz oczekiwania respondentów są wprost proporcjonalne w skrajnych zakresach. Ponad 43% badanych przedstawicieli organizacji uznało, że obecnie władze państwowe rzadko lub nigdy nie organizują zebrań konsultacyjnych. Co ciekawe, średnia ocena stanu obecnego prawie pokrywa się z preferencjami przedstawicieli NGO, gdyż nieco ponad 29% uznało, że władze państwowe czasami korzystają z tej formy prowadzenia konsultacji.

Wykres 76. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie organizacji zebrań konsultacyjnych



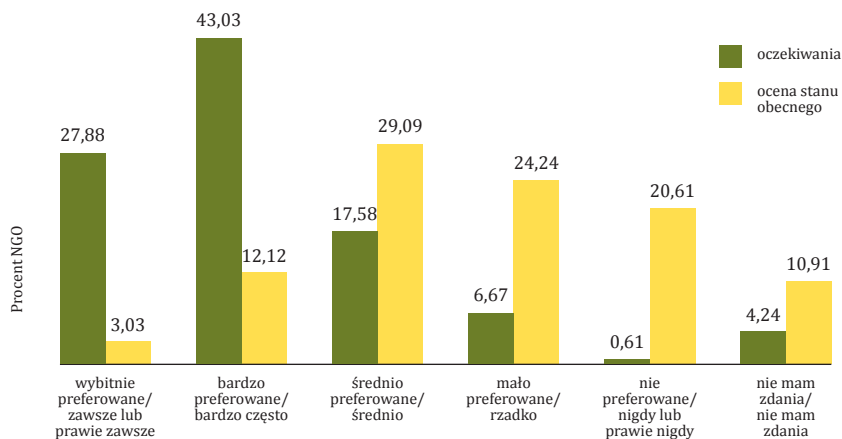
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

4.3. Umożliwienie wyrażenia pisemnej opinii

Przedstawiciele organizacji pozarządowych zostali także poproszeni o ocenę stopnia umożliwienia im wyrażenia pisemnej opinii w procesie legislacyjnym na szczeblu samorządowym i państwowym. Jak widać na wykresach 77 i 78, zarówno ocena stanu obecnego, jak i oczekiwania w dużej mierze pokrywają się na obu szczeblach władzy.

Respondenci przyznali, że możliwość wyrażenia własnej opinii na piśmie na poziomie samorządowym jest przez nich bardzo preferowana (ponad 43%) oraz wybitnie preferowana (prawie 28%). Tylko nieco ponad 0,5% badanych uznało, że w ogóle nie preferuje takiej formy wyrażania opinii. W ocenie przedstawicieli NGO uczestniczących w badaniu ankietowym, władze samorządowe niezbyt często stosują taką formę współuczestnictwa – prawie 45% uznało, że stosują ją rzadko lub nigdy czy prawie nigdy. Co więcej, tylko nieco ponad 15% respondentów przyznało, że taka forma stosowana jest na szczeblu samorządowym zawsze lub bardzo często. Aż co dziesiąty badany nie miał w tym zakresie zdania.

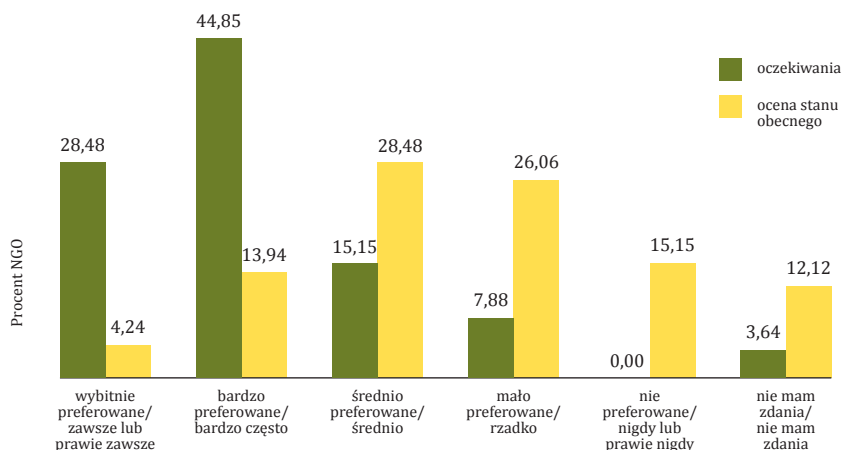
Wykres 77. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie umożliwienia wyrażenia pisemnej opinii



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Respondenci bardzo podobnie ocenili możliwość wyrażenia pisemnej opinii na szczeblu samorządowym, jak i państwowym. Ponad 73% uczestniczących w badaniu uznało, że forma ta jest wybitnie lub bardzo przez nich preferowana, jednak równocześnie ponad 40% badanych oceniło, że rzadko lub wcale nie są stwarzane takie możliwości na szczeblu państwowym, a ponad 28%, że władze państwowe tylko czasami umożliwiają im wyrażanie opinii na piśmie. Co ciekawe, aż 12% respondentów nie potrafiło ocenić stanu obecnego w tym zakresie. Szczegóły przedstawiono na wykresie 78.

Wykres 78. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie umożliwienia wyrażenia pisemnej opinii



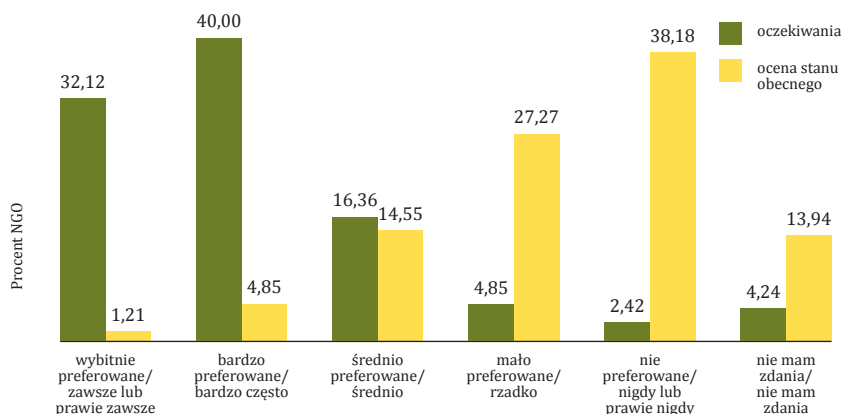
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

4.4. Tworzenie okrągłych stołów przy dyskusjach na trudne tematy

Czwartym pytaniem dotyczącym narzędzi pozwalających na wywieranie skutecznego wpływu na kształt legislacji i decyzji administracyjnych na szczeblu samorządowym i państwowym dotyczyło tworzenia okrągłych stołów przy dyskusjach na trudne tematy.

Jak widać na wykresie 79, respondenci negatywnie ocenili stopień wykorzystania okrągłych stołów na szczeblu samorządowym. Ponad 65% badanych oceniło, że narzędzie to jest rzadko lub nie jest wcale wykorzystywane, a jedynie co szesnasty uczestnik badania stwierdził, że władze samorządowe zawsze lub bardzo często korzystają z tej formy konsultacji. Oczekiwania respondentów oraz ich ocena stanu obecnego w dużej mierze pokrywają się w średnich ocenach tworzenia okrągłych stołów na szczeblu samorządowym. Co ciekawe, co siódmy uczestnik badania nie miał zdania na ten temat.

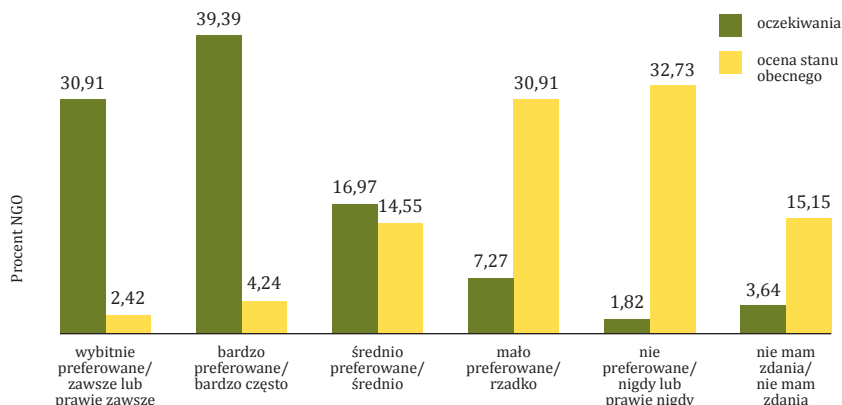
Wykres 79. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie tworzenia okrągłych stołów przy dyskusjach na trudne tematy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wyniki oceny stopnia wykorzystania tworzenia okrągłych stołów na szczeblu państwowym są bardzo podobne, jak na szczeblu samorządowym, zaprezentowano je na wykresie 80. Także w tym przypadku respondenci bardzo krytycznie ocenili stopień wykorzystania tej metody. Ponad 63% badanych oceniło, że obecnie władze państwowe rzadko lub wcale nie tworzą okrągłych stołów. Z kolei aż 70% przedstawicieli organizacji pozarządowych biorących udział w badaniu uznało, że forma ta jest przez nich wybitnie lub bardzo preferowana. Co ciekawe, prawie co siódmy respondent nie potrafił ocenić obecnego stanu wykorzystania tej metody na szczeblu państwowym.

Wykres 80. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie tworzenia okrągłych stołów przy dyskusjach na trudne tematy



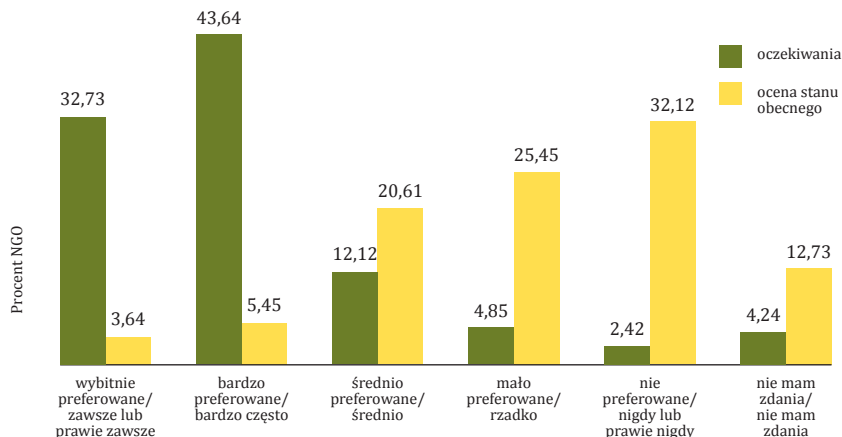
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

4.5. Organizacja wspólnych grup roboczych

Przedstawiciele organizacji pozarządowych biorący udział w badaniu zostali także poproszeni o ocenę organizacji wspólnych grup roboczych na szczeblu samorządowym i państwowym. Także w tym zakresie ocena działań władz samorządowych oraz państwowych jest bardzo podobna.

Zdaniem większości respondentów na poziomie samorządowym wspólne grupy robocze są tworzone rzadko lub nigdy. Tak uważa ponad 57% osób biorących udział w badaniu. Z kolei jedynie co jedenasty uczestnik badania ocenia, że władze samorządowe zawsze lub bardzo często korzystają z tej formy wspierania procesu legislacyjnego. Jak widać na wykresie 81, oczekiwania przedstawicieli organizacji pozarządowych są zupełnie inne, gdyż aż 76% badanych uważa, że wspólne grupy robocze powinny być zawsze lub bardzo często organizowane, a jedynie co 41 uczestnik w ogóle nie preferuje takiej formy współpracy.

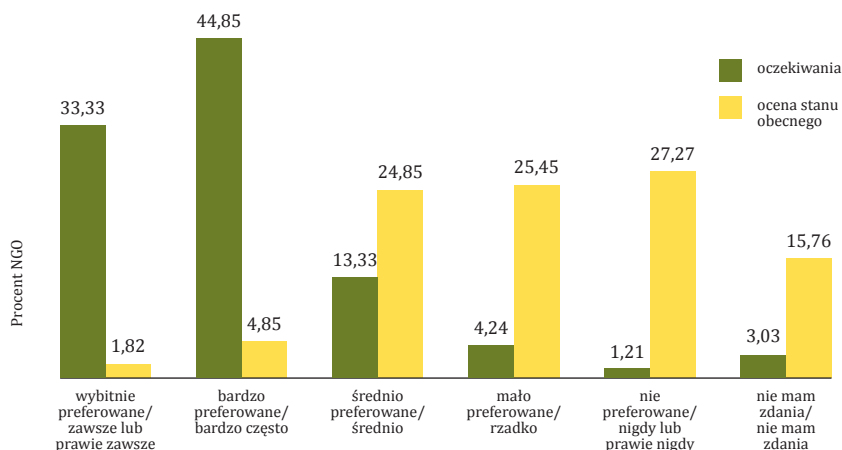
Wykres 81. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie organizacji wspólnych grup roboczych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Podobnie, jak w przypadku oceny władz samorządowych, także na szczeblu państwowym zdaniem respondentów nie wykorzystuje się dostatecznie możliwości tworzenia wspólnych grup roboczych, co widać na wykresie 82. Ponad połowa przedstawicieli organizacji biorących udział w badaniu uważa, że forma ta jest rzadko lub nie jest wcale stosowana, a prawie 80% z nich oczekuje, że wspólne grupy robocze będą tworzone zawsze lub bardzo często. Co ciekawe, tylko co 55-ty uczestnik badania ocenia, iż w chwili obecnej grupy robocze na szczeblu państwowym są organizowane zawsze lub bardzo często.

Wykres 82. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie organizacji wspólnych grup roboczych



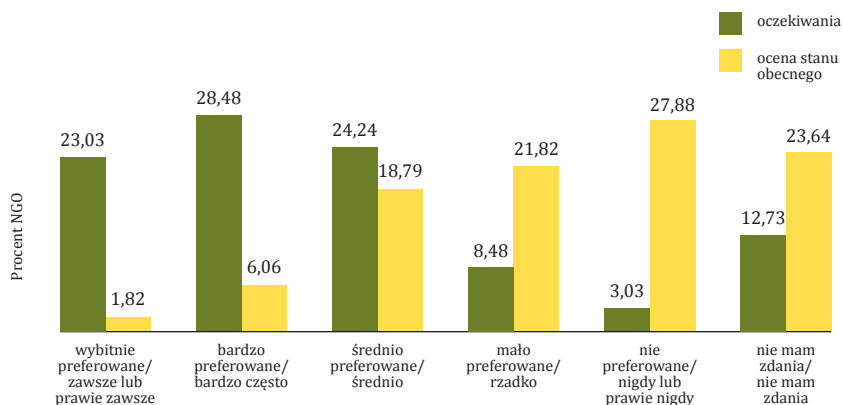
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

4.6. Współpraca w ramach rad przedsiębiorczości

Kolejną kwestią, jaką ocenili uczestnicy badania, był zakres współpracy w ramach rad przedsiębiorczości na szczeblu samorządowym i państwowym. Co ciekawe, w przypadku oceny stanu obecnego na obu szczeblach, bardzo duża grupa respondentów stwierdziła, że nie ma zdania w tym zakresie. Może to świadczyć o braku wystarczającej wiedzy wśród organizacji pozarządowych co do możliwości funkcjonowania rad przedsiębiorczości.

Zdaniem respondentów, na poziomie samorządowym rzadko lub wcale nie jest nawiązywana współpraca w ramach rad przedsiębiorczości, a jedynie co piąty uczestnik badania ocenił, że tylko czasami. Z kolei ponad połowa respondentów oczekuje, że forma ta będzie wykorzystywana zawsze lub bardzo często na poziomie samorządowym. Szczegółowe odpowiedzi przedstawia wykres 83.

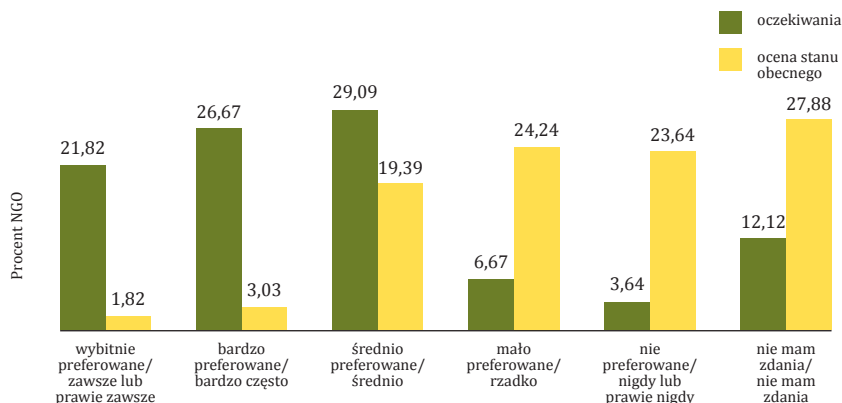
Wykres 83. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie współpracy w ramach rad przedsiębiorczości



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Jak widać na wykresie 84, oczekiwania respondentów w zakresie organizacji rad przedsiębiorczości na szczeblu państwowym są bardzo podobne, jak w przypadku władz samorządowych. Ponad 77% badanych uważa, że współpraca w ramach rad przedsiębiorczości powinna być prowadzona zawsze, bardzo często lub co najmniej średnio często, podczas gdy prawie połowa ocenia, że na szczeblu państwowym współpraca ta prowadzona jest rzadko lub wcale nie jest prowadzona. Tylko co dwudziesty respondent ocenia, że współpraca w ramach rad przedsiębiorczości odbywa się zawsze lub bardzo często.

Wykres 84. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie współpracy w ramach rad przedsiębiorczości



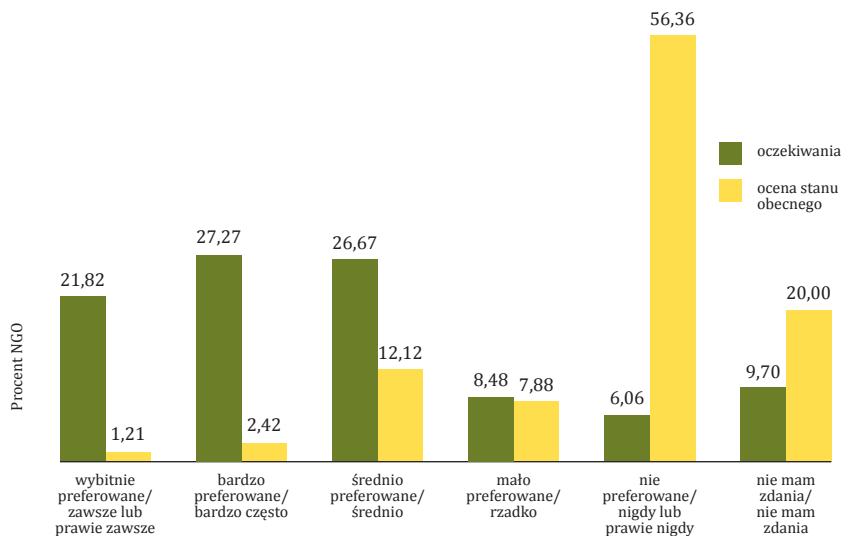
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

4.7. Organizacja „referendum on-line” i umożliwienie „protestu (veto) on-line”

Kolejnym zakresem, o którego ocenę zostali poproszeni respondenci była organizacja „referendum on-line” oraz umożliwienie składania „protestu (veto) on-line”. Takie formy elektronicznego rzecznictwa interesów i konsultacji społecznych są niezwykle ważnym narzędziem, gdyż pozwalają na oszczędzenie nakładów na nie przeznaczonych oraz czasu ich prowadzenia. Co więcej, umożliwiają uczestnictwo w procesie bez względu na geograficzne miejsce funkcjonowania organizacji i dają większe możliwości dotarcia do grup interesów.

Podobnie jak w poprzednich ocenach, także w tym przypadku wyniki dla szczebla samorządowego i państwowego są bardzo podobne. Jak widać na wykresie 85, respondenci uznali, że elektroniczne formy nie są dostatecznie wykorzystywane na szczeblu samorządowym. Co więcej, aż 56% badanych uznało, że nie są one w ogóle wykorzystywane na szczeblu samorządowym, przy czym ponad 75% z nich uważa, że są to bardzo istotne narzędzia i powinny być wykorzystywane zawsze, bardzo często lub średnio często.

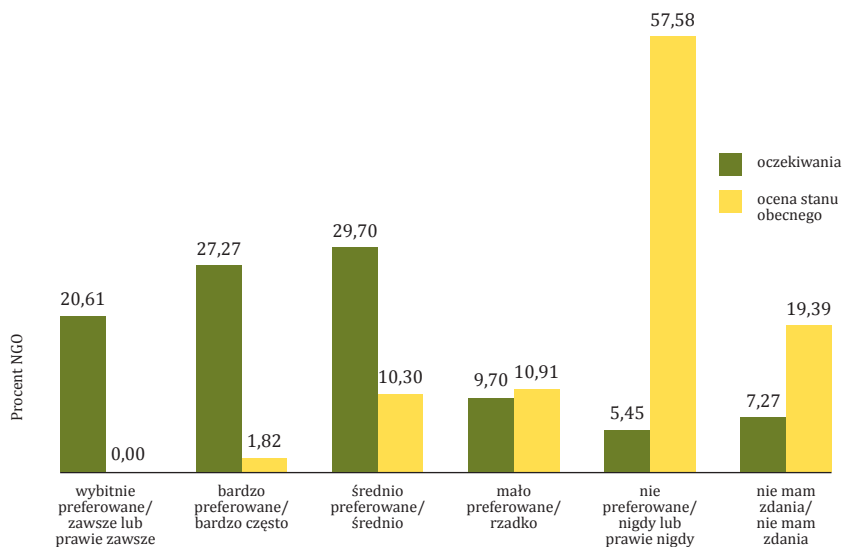
Wykres 85. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie organizacji „referendum on-line” i umożliwienie „protestu (veto) on-line”



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Podobnie jak w przypadku oceny działań władz samorządowych, tak i ocena działań władz państwowych w zakresie wykorzystania e-narzędzi jest negatywna. Jak widzimy na wykresie 86, prawie co drugi respondent uznał, że władze państwowe nigdy lub prawie nigdy nie udostępniają tych narzędzi zainteresowanym. Z kolei ponad 77% badanych oczekuje, że „referendum on-line” i „protest (veto) on-line” będą stosowane zawsze, bardzo często lub średnio często. Warto zauważyć, że prawie 20% respondentów nie potrafiło ocenić stopnia wykorzystania e-narzędzi na poziomie państwowym.

Wykres 86. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie organizacji „referendum on-line” i umożliwienie „protestu (veto) on-line”



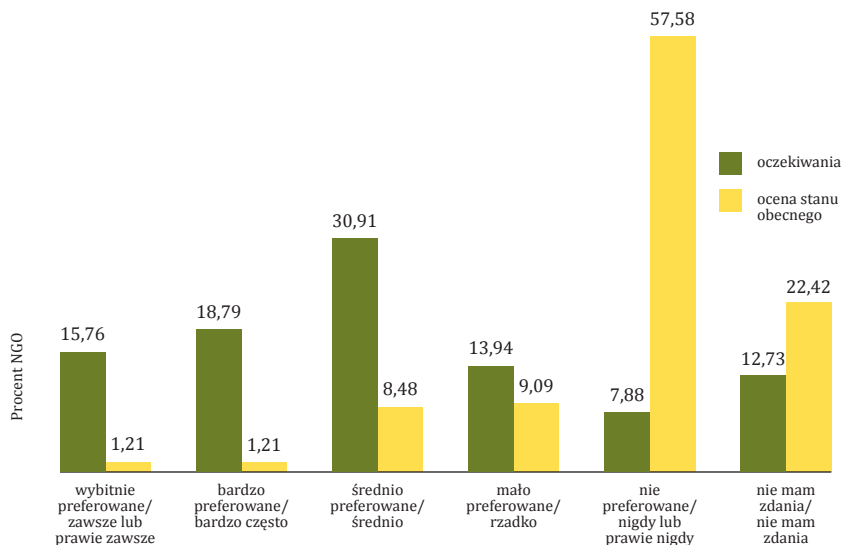
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

4.8. Tworzenie rad on-line umożliwiających wstępny wybór jednego z rozwiązań prezentowanych na interaktywnym posiedzeniu rady lub komisji

Kolejnym zakresem, który został poddany ocenie respondentów, było tworzenie rad on-line umożliwiających wstępny wybór jednego z rozwiązań prezentowanych na interaktywnym posiedzeniu rady lub komisji. Takie rozwiązania są szeroko rozpowszechnione w Europie Zachodniej i pozwalają grupom interesu na śledzenie przebiegu posiedzeń, zapoznanie się z materiałami na nich prezentowanymi oraz dają możliwość wypowiedzenia swej opinii. Niestety, w Polsce, metoda interaktywnych posiedzeń nie jest aż tak rozpowszechniona, co również potwierdzają wyniki badania.

Także w tym zakresie respondenci bardzo podobnie ocenili wykorzystanie interaktywnych posiedzeń rad lub komisji zarówno na szczeblu samorządowym, jak i państwowym. Na wykresie 87 widać, że prawie 60% badanych oceniło, że władze samorządowe nigdy nie stosują tego typu rozwiązań, a tylko 2% oceniło, że na szczeblu samorządowym są one wykorzystywane zawsze lub prawie zawsze. Z kolei nieco ponad 34% respondentów uznało, że taka metoda byłaby przez nich wybitnie lub bardzo preferowana. Co ciekawe, prawie co piąty badany stwierdził, że nie jest w stanie ocenić stopnia wykorzystania interaktywnych posiedzeń, a prawie co ósmy, że nie wie, jakie są jego preferencje w tym zakresie.

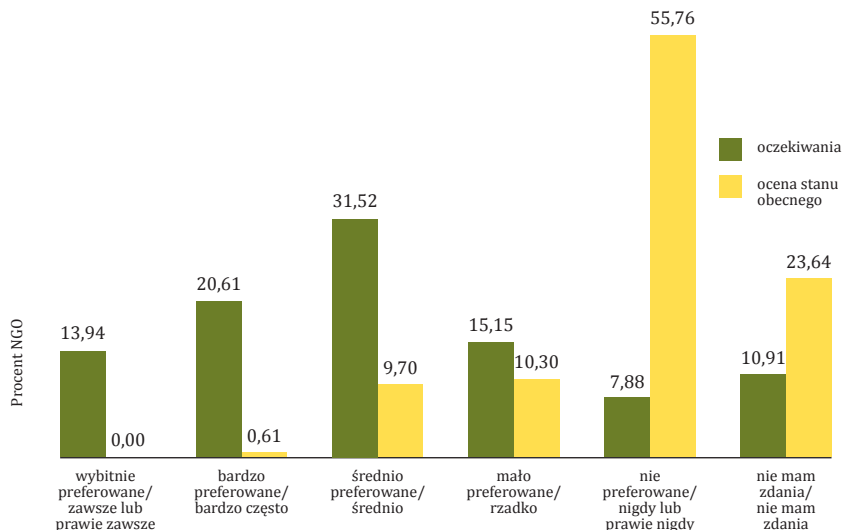
Wykres 87. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie tworzenia rad on-line umożliwiających wstępny wybór jednego z rozwiązań prezentowanych na interaktywnym posiedzeniu rady lub komisji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Podobnie w przypadku oceny stopnia wykorzystania interaktywnych posiedzeń rad i komisji na szczeblu władz państwowych respondenci wskazali, że ta metoda nie jest w ogóle stosowana. 2/3 badanych oceniło, że władze państwowe stosują ją rzadko, nigdy lub prawie nigdy. Co ważne, taka sama liczba respondentów uznała, że wykorzystanie interaktywnych posiedzeń rad i komisji byłoby przez nich wybitnie, bardzo lub średnio preferowane. Co ciekawe, także w przypadku oceny szczebla państwowego, co czwarty badany nie potrafił ocenić częstotliwości wykorzystania narzędzia, a co dziesiąty nie potrafił wskazać własnych preferencji w tym zakresie.

Wykres 88. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie tworzenia rad on-line umożliwiających wstępny wybór jednego z rozwiązań prezentowanych na interaktywnym posiedzeniu rady lub komisji



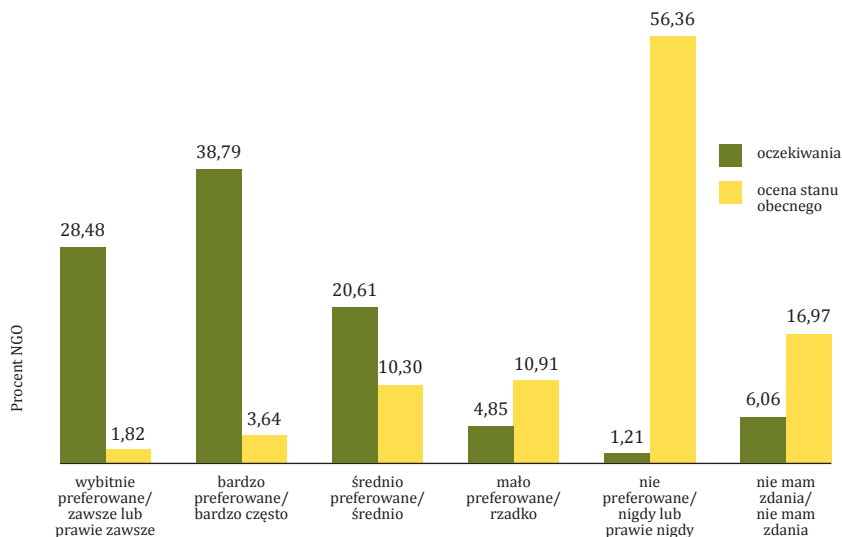
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

4.9. Tworzenie „bazarów” pomysłów na rozwiązanie określonych problemów (publikowanych w Internecie)

Ostatnie pytanie, jakie zostało zadane uczestnikom badania w czwartym bloku tematycznym, dotyczącym narzędzi pozwalających na wywieranie skutecznego wpływu na kształt legislacji i decyzji administracyjnych, dotyczyło kwestii tworzenia przez władze samorządowe i państwowe „bazarów” pomysłów na rozwiązanie określonych problemów publikowanych w Internecie. Wyniki w tym zakresie są zbieżne z odpowiedziami na poprzednie pytania dotyczące wykorzystania narzędzi elektronicznych.

Jak widać na wykresie 89, ponad 67% badanych stwierdziło, że w chwili obecnej władze samorządowe rzadko tworzą lub nigdy nie tworzą „bazarów” czy baz pomysłów na rozwiązanie określonych problemów, a tylko co dziesiąty uczestnik badania ocenił, że robią to czasami. Jednocześnie, ponad 67% respondentów zaznaczyło, że tego typu narzędzie jest przez nich wybitnie lub bardzo preferowane. Co ciekawe, prawie co szósty uczestnik badania nie był w stanie określić stanu obecnego wykorzystania tej metody przez władze samorządowe.

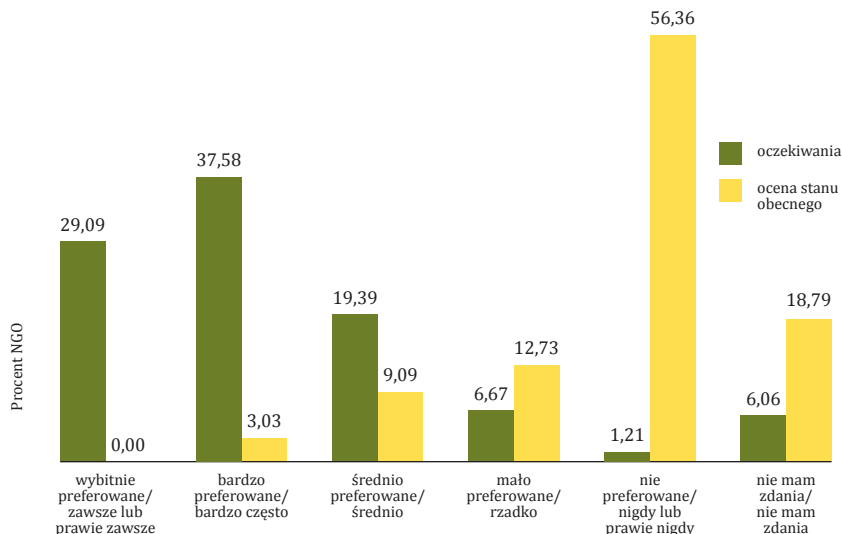
Wykres 89. Oczekiwania wobec władz samorządowych i ocena stanu obecnego w zakresie tworzenia „bazarów” pomysłów na rozwiązanie określonych problemów (publikowane w Internecie)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Zdaniem respondentów, także władze państwowe nie wykorzystują dostatecznie możliwości tworzenia „bazarów” pomysłów. Jak widać na wykresie 90, prawie 70% badanych oceniło, że na poziomie państwowym możliwości takiego rozwiązania są rzadko lub nie są wcale wykorzystywane. Jednocześnie prawie 67% respondentów stwierdziło, że możliwość korzystania z „bazarów” pomysłów na rozwiązanie określonych problemów jest przez nich wybitnie lub bardzo preferowana.

Wykres 90. Oczekiwania wobec władz państwowych i ocena stanu obecnego w zakresie tworzenia „bazarów” pomysłów na rozwiązanie określonych problemów (publikowane w Internecie)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W komentarzach ogólnych do ankiety pojawiło się kilka wypowiedzi, z których wynikają poniższe wnioski:

- Należy wdrażać nowe rozwiązania mające na celu doskonalenie przyjętego modelu sprawowania władzy i demokracji. Proponowane nowe rozwiązania, w tym dotyczące zastosowania nowych technologii, Internetu, usług on-line, powinny być wprowadzane odważnie. Istotne jest, aby również zadbać o prostotę wdrażanych nowych mechanizmów, głównie z uwagi na ograniczone możliwości czasowe obywateli. Jeśli formujemy oczekiwania co do wzrostu ich zaangażowania, to musimy uwzględnić wydajne, sprawne narzędzia aktywności obywateli w demokratycznym sprawowaniu władzy.
- Wykorzystywanie niektórych z proponowanych narzędzi, jakkolwiek potencjalnie pożądanych, działałoby paraliżująco na zdolność pracy władz oraz na poziom kosztów ich funkcjonowania (czaty, skype, GG, kalendarze publicznie udostępniane).
- Brak aktualnych i pełnych wpisów w Biuletynach Informacji Publicznej gmin.
- Wśród instytucji, które stanowią prawo, istnieje duże zróżnicowanie w kwestii ich otwartości na współpracę z organizacjami pozarządowymi. Nastawienie do NGO w największym stopniu zależy od kierownictwa danego urzędu. Dużym utrudnieniem w kształtowaniu pozytywnych relacji pomiędzy NGO i urzędami jest kadencyjność, zwłaszcza w kontaktach z takimi instytucjami, jak Urząd Wojewódzki i Urząd Marszałkowski czy niektóre urzędy miast i gmin. Jednostki te po zmianie władz – z otwartych na współpracę z partnerami społecznymi, stają się całkowicie zamknięte, tak że współpraca właściwie zamiera. Czasami współpracę „ratuje” stała kadra średnia w urzędach, ale – niestety – nie zawsze. Jest to niezmiernie uciążliwe i nie służy budowaniu partnerskich więzi.

- Obecnie nie istnieje prawidłowo funkcjonujący model współpracy pomiędzy NGO a władzami państwowymi.
- Obecność na posiedzeniu rady gminy nie jest wskazana, budzi zdziwienie radnych, a najbardziej pracowników Urzędu Gminy, dlatego mieszkańcy gminy, w tym przedstawiciele NGO, nie biorą w nich udziału.
- Organizacja jest często pomijana w konsultacjach społecznych, co sprawia, że wydawane przepisy są często niejasne i niespójne. Wiedza przygotowujących akty prawne na temat leasingu jest bardzo niska, co sprawia, iż jakość stanowionego prawa także jest niska.
- Proces konsultacji w polsce ma charakter fikcyjny – ogranicza się do prezentacji wersji wcześniej opracowanych, które nie są zmieniane nawet pomimo wykazania błędów i zgłoszonych zastrzeżeń oraz zasadnych propozycji zmian.
- Pozytywnym zjawiskiem [w Małopolsce] jest, że na przestrzeni ostatnich lat w województwie powołano (m.in. dzięki wykorzystaniu środków pomocowych POKL) kilka partnerstw o charakterze konsultacyjnym i opiniodawczym dla władz samorządowych, uruchomiono nowe kanały dla prowadzenia dialogu społecznego. Z zadowoleniem obserwujemy, że obecnie praktyka ta ma tendencję rozwojową, a także, że pojawiają się pierwsze owoce tych konsultacji.



**WYKORZYSTANIE KONSULTACJI Z MIESZKAŃCAMI
DO LEPSZEGO RZĄDZENIA.
POKONYWANIE BARIER WSPÓŁPRACY
Z PARTNERAMI SPOŁECZNYMI**

ANALIZA BADAŃ JAKOŚCIOWYCH WŚRÓD WŁADZ PUBLICZNYCH

Paulina Bednarz, Przemysław Kulawczuk, Anna Szcześniak



Wprowadzenie

W ramach projektu „Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w procesie legislacyjnym.” przeprowadzono badania jakościowe mające na celu rozpoznanie roli partnerów społecznych w budowaniu lepszej legislacji oraz w podejmowaniu prawidłowych decyzji administracyjnych. Ustrukturyzowane wywiady pogłębione z 50 przedstawicielami władz publicznych: gminnych, powiatowych, wojewódzkich i centralnych (urzędów marszałkowskich i ministerstw) przeprowadzono w lipcu i sierpniu 2010 r. Wśród nich były urzędy z jedenastu województw: dolnośląskiego, lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego, śląskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego, w tym: 32 urzędy gmin (lub miast), 10 starostw powiatowych, pięć ministerstw oraz trzy urzędy marszałkowskie.

Wywiady składały się z pięciu zakresów tematycznych, obejmujących:

1. procesy decyzyjne władz publicznych i potencjalny udział partnerów społecznych w ich usprawnieniu;
2. bariery w pozyskiwaniu informacji od partnerów społecznych;
3. oczekiwania NGO uczestniczących w konsultacjach, przekazujących opinie i informacje;
4. bariery w uwzględnianiu opinii partnerów społecznych w procesach decyzyjnych władz publicznych;
5. zwiększenie zaangażowania partnerów społecznych w procesy decyzyjne władz publicznych.

W pięciu kolejnych częściach przedstawiamy analizę zebranych wypowiedzi.

1. Procesy decyzyjne władz publicznych i potencjalny udział partnerów społecznych w ich usprawnieniu

W pierwszej części raportu badawczego opracowano wypowiedzi władz publicznych dotyczące udziału partnerów społecznych w kształtowaniu procesów decyzyjnych władz publicznych.

System demokratyczny opiera się nie tylko na zasadzie suwerenności władz, co może być rozumiane jako niezależność jednej władzy od drugiej, ale także na demokratycznej legitymacji wyborczej. System demokratyczny korzysta z konsultacji i partycypacji decyzyjnej obywateli ze względu na fakt, że podjęte tą drogą decyzje z reguły są znacznie lepsze i dostosowane do realiów życia, niż decyzje o charakterze arbitralnym podjęte z góry. Konsultowanie decyzji jest więc czynnikiem znacząco podnoszącym jakość decyzji, zwiększającym szanse na ich wdrożenie w życie oraz eliminującym przyczyny ewidentnych błędów i porażek w procesie legislacyjnym i administracyjnym. Jest to również możliwość uzyskania opinii wyborców, dotyczących zasadniczych elementów prowadzonej polityki w okresie między wyborami.

W ramach pierwszej części badania jakościowego zadano respondentom trzy poniższe pytania.

1. Do podjęcia jakich decyzji korzystny byłby wkład informacyjny mieszkańców (partnerów społecznych)?
2. W jakiej formie te informacje powinny docierać do urzędu aby mogły być skutecznie uwzględnione w procesach decyzyjnych?
3. Jak mogłaby wyglądać modelowa współpraca informacyjna pomiędzy władzami publicznymi a mieszkańcami (partnerami społecznymi)?

Poniżej przedstawiono omówienie odpowiedzi na te pytania.

1.1. Zakres tematyczny decyzji władz publicznych, w których korzystny byłby wkład informacyjny mieszkańców i partnerów społecznych

W ramach badań jakościowych zapytano przedstawicieli władz publicznych, w jakich zakresach tematycznych wykorzystywane są konsultacje społeczne i wkład informacyjny mieszkańców oraz partnerów społecznych. Wypowiedzi przedstawicieli urzędów uczestniczących w badaniu znacząco różniły się w zależności od ich miejsca w strukturze władzy i w zależności od ich kompetencji. Uzyskane wypowiedzi respondentów świadczą o tym, że informacje pozyskiwane w ramach konsultacji społecznych, czy też w innych procesach informacyjnych, wykorzystywane są do usprawnienia procesów decyzyjnych w ramach szeregu kompetencji władz publicznych. Część konsultacji jest wymuszona przepisami prawa, część jest przeprowadzona na zasadach dobrowolności przez poszczególne władze.

Do głównych zakresów tematycznych, których udział informacyjny mieszkańców jest ważny zaliczyć można: planowanie strategiczne, politykę inwestycyjną, zagospodarowanie przestrzenne, politykę społeczną, kulturę i sport oraz zapewnienie wysokiej jakości procesu legislacyjnego.

1.1.1. Planowanie strategiczne

Problematyka ta jest szczególnie ważna w gminach i województwach, nieco mniej istotna w powiatach, a najmniej – w ministerstwach. Taki podział wynika z zadań poszczególnych jednostek władzy. Ilustracją w jakim zakresie władze (głównie samorządowe) korzystają ze współpracy informacyjnej mieszkańców i partnerów społecznych w planowaniu strategicznego rozwoju ilustrują praktyczne wypowiedzi respondentów. Jeden z nich mówi: „*Wkład informacyjny mieszkańców był korzystny i został zrealizowany przy wdrażaniu lokalnych planów inwestycyjnych, strategii rozwoju, strategii rozwiązywania problemów społecznych, inwestycji oraz kierunków działań samorządu.*” Inny z respondentów stwierdził, że „*Wkład informacyjny był już wykorzystywany przez gminę na etapie opracowania części zadaniowej (zawierającej opis projektów planowanych do realizacji) Planu Rozwoju Lokalnego na lata 2004-2013 naszego miasta.*” Jak powiedział dalej „*Opis planowanych projektów został poddany konsultacjom społecznym. Powołany został Horyzontalny Zespół Zadaniowy, składający się z osób reprezentujących środowiska w największym stopniu odpowiedzialne za rozwój miasta oraz uznawane za autorytety w swym otoczeniu. Konsultacje realizowane były poprzez spotkania Horyzontalnego Zespołu Zadaniowego oraz konsultacje z innymi gremiami. Odbyły się spotkania z przedstawicielami oświaty oraz z pracownikami Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej i Miejskiego Centrum Pomocy Rodzinie. Ponadto odbywały się spotkania burmistrza z organizacjami pozarządowymi działającymi w naszym mieście.*” Przedstawiony opis ma charakter niemal wzorcowy. Inny z przedstawicieli gmin

wskazał, że informacje od mieszkańców były szczególnie użyteczne przy przygotowaniu i podjęciu uchwał w sprawach:

- strategii rozwoju miasta, innych strategii o wymiarze społecznym,
- rocznych i wieloletnich programów współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- prawa miejscowego,
- budżetu miasta i wieloletniego planu finansowego miasta.

Również w powiatach współpraca z mieszkańcami przy budowie dokumentów rozwojowych miała bardzo duże znaczenie. Jeden z respondentów wyszczególnił długą listę zadań, które były konsultowane na szczeblu powiatu, powiązanych z planowaniem strategicznym rozwoju lub rozwojem strategicznym. Konsultacje lub pozyskiwanie informacji od mieszkańców lub partnerów społecznych były wykorzystywane w sprawach:

- „strategii (planów) rozwoju lokalnego,
- bezpieczeństwa obywateli, porządku publicznego,
- przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- pomocy społecznej (rozwiązywanie problemów społecznych, działania na rzecz osób niepełnosprawnych, opieki nad dzieckiem i rodziną),
- ochrony środowiska, gospodarki odpadami,
- kultury, opieki nad zabytkami,
- promocji jednostek samorządowych,
- rozwoju aktywności lokalnej, współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami,
- rozwoju kultury fizycznej i sportu.”

Warto podkreślić, że problematyka rozwoju strategicznego i konieczność jej konsultacji z mieszkańcami były również podkreślane przez urzędy marszałkowskie. Konsultacje i pozyskiwanie informacji okazywały się niezbędne, jak mówił jeden z respondentów „Przed wszystkim w decyzjach związanych z tworzeniem i wdrażaniem dokumentów długookresowych tj. programu rewitalizacji, strategii rozwoju, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, programu ochrony środowiska, strategii rozwiązywania problemów społecznych czy programów współpracy. Dotyczy to również wszelkich inwestycji infrastrukturalnych oraz dokumentów wspólnotowych.”

Inny urząd przedstawił pewne trudności w zakresie ustalenia bazy informacyjnej mówiąc: „Istnieje konieczność przeprowadzenia badań rynku NGO w województwie, ponieważ badania są prowadzone na ogół na szczeblu centralnym oraz gminnym a ich wyniki nie odzwierciedlają sytuacji regionów. Na dzień dzisiejszy Urząd Marszałkowski nie jest w stanie określić liczby NGO. Największym problemem jest zagwarantowanie środków finansowych na badanie rynku NGO w skali regionów w ramach PO KL i programów rządowych.”

Wydaje się, że wszystkie władze samorządowe w dużym stopniu korzystają z konsultacji dokumentów strategicznych. Te konsultacje są niejako wbudowane w system tworzenia tego typu dokumentów i mają istotny wpływ na kształt dokumentów ostatecznych.

■ 1.1.2. Inwestycje

Wielu respondentów z sektora samorządowego podkreślało, że wykorzystuje konsultacje i informacje pozyskiwane od mieszkańców i partnerów społecznych do kształtowania procesów inwestycyjnych. Dotyczy to w szczególności:

- planowanych inwestycji infrastrukturalnych i oceny ich wpływu na środowisko,

- planowania przeprowadzenia inwestycji drogowych, zagospodarowania terenów zielonych, parków i skwerów,
- podejmowanych działań w zakresie kształtowania infrastruktury.

Konsultacje dotyczące polityki inwestycyjnej gmin i powiatów były prowadzone w mniejszej liczbie gmin niż konsultacje dokumentów rozwojowych. Niewykluczone, że część badanych samorządów nie miała planów inwestycyjnych.

■ 1.1.3. Zagospodarowanie przestrzenne

Sfera zagospodarowania przestrzennego jest tym zakresem tematycznym, który musi być konsultowany na mocy przepisów prawa. Władze samorządowe konsultacje w tym obszarze prowadzą obligatoryjnie, jednak ich jakość może być różna. Nie dotyczy to tylko odpowiedzi na pytanie, czy zostały spełnione wymogi prawa, ale też na ile władze samorządowe angażują się w dodatkowe działania mające na celu poinformowanie o toczących się konsultacjach dodatkowymi kanałami informacyjnymi (np. poprzez Internet). W tym zakresie, jak twierdzi jeden z samorządowców: *„Wkład informacyjny mieszkańców jest korzystny przy podejmowaniu decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego, decyzji dotyczących lokalizacji budynków użyteczności publicznej, obiektów kulturalnych, sportowych czy oświatowych.”*

■ 1.1.4. Polityka społeczna

Z uzyskanych wypowiedzi wynika, że część gmin konsultuje decyzje z zakresu polityki społecznej. Przedstawiciel jednej z nich wskazał, że *„konsultowane decyzje dotyczą: przede wszystkim sfer życia związanego z rodziną – przeciwdziałania patologiom społecznym: alkoholizmowi, narkomanii, przeciwdziałania przemocy.”* Reprezentant innej gminy wskazał, że konsultacje społeczne podejmuje się w celu kształtowania decyzji w zakresie możliwości objęcia opieką osób wymagających pomocy społecznej. Na konieczność konsultacji problematyki społecznej zwróciły uwagę również Urzędy Marszałkowskie. Jeden z respondentów twierdził, że: *„Wkład informacyjny mieszkańców lub partnerów społecznych może być przydatny dla Zarządu Województwa w podejmowaniu decyzji dotyczących wspierania osób niepełnosprawnych, wspierania rodzin, wspierania osób starszych, ochrony i promocji zdrowia, promocji i aktywizacji zawodowej, działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, edukacji, kultury, krajoznawstwa i wypoczynku dzieci i młodzieży, ratownictwa i ochrony ludności, upowszechnienia sportu oraz do konstruowania budżetu.”* Ten bardzo szeroki zakres potencjalnych zagadnień do konsultacji kwestii społecznych wskazuje, że możliwości w tym zakresie są duże.

■ 1.1.5. Decyzje w zakresie kultury

Konsultowane są również zamierzenia w zakresie kultury, wypoczynku czy sportu. Jedna z gmin wskazywała, że konsultowane są informacje o przedsięwzięciach i inicjatywach, jakich oczekują mieszkańcy gminy oraz inicjowanie wydarzeń kulturalnych, artystycznych i sportowych przez placówki gminne.

■ 1.1.6. Wymogi demokratycznego państwa prawa – uzyskanie wysokiej jakości stanowionego prawa

Przeprowadzone wywiady w ministerstwach polskiego rządu wskazały, że pracownicy legislacyjni posiadają bardzo wysoką świadomość potrzeby prowadzenia konsultacji społecznych i upatrują w nich czynnika decydującego o wysokiej jakości stanowionego prawa.

W ocenie przedstawiciela jednego z ministerstw „Wszystkie decyzje powinny gwarantować możliwość wyrażenia opinii przez ich adresatów. Do wydania większości z nich niezbędne jest uzyskanie dodatkowych aktualnych informacji nie będących w posiadaniu administracji. Problemem jednak jest nieświadomość urzędników w kwestii własnej niewiedzy (unknown unknowns). Urzędnik, który jest świadomy własnej niewiedzy chętniej będzie sięgał po dodatkowe źródła informacji.”

Według innego legislatora ministerialnego; „Udział mieszkańców lub partnerów społecznych powinien stać się niezbędnym elementem procesu decyzyjnego, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym lub lokalnym. Podejmowanie decyzji w konsultacji z interesariuszami, pozwala na ich większą identyfikację z decyzją, przez co prawo, zarówno krajowe, jak i miejscowe staje się skuteczniejsze. Szczególnie ważny jest w tym kontekście przykład decyzji administracyjnych dotyczących, np. lokalizacji obiektów przemysłowych lub uciążliwych dla środowiska. W takim wypadku włączani w proces decyzyjny powinni być zarówno przedstawiciele mieszkańców, jak i organizacje pozarządowe oraz eksperci. Brak takich uzgodnień może opóźnić inwestycję i powodować konflikty społeczne (np. dotyczące przebiegu drogi lub lokalizacji obiektu). Dobre rządzenie musi uwzględniać potrzeby obywateli, a także pozwalać na zmniejszanie ich obaw.”

Jednocześnie ci doświadczeni fachowcy mówili, że oczekują na ekspertyzy od partnerów społecznych w tych zakresach, które bezpośrednio oddziałują na nich i ich środowiska i w których partnerzy dysponują wiedzą i doświadczeniem. Oceny uzyskane w polskich ministerstwach wskazują, że przywiązują one dużą wagę do wysokiej jakości stanowionego prawa i w praktyce wykorzystują do tego techniki konsultacyjne.

1.2. Oczekiwane formy przekazywania informacji od partnerów społecznych i mieszkańców oraz ich wpływ na procesy decyzyjne

Drugie pytanie, zadane respondentom w ramach omawianego zakresu tematycznego, dotyczyło formy przekazywania informacji od partnerów społecznych do władz publicznych. Wydaje się, że czasami forma jest ważniejsza od treści, zwłaszcza w tematach konfliktowych. Warto w tym aspekcie zwrócić uwagę na przypadki, w których wadliwa forma przekazu wpływa na nieuwzględnienie postulatów. Przykładowo, wykorzystywanie środków masowego przekazu w przypadku opinii bardzo krytycznych może w sposób znaczący usztywnić polityków, natomiast przekazanie opinii w formie pisemnej, połączonej z osobistym wytłumaczeniem najważniejszych kwestii stanowiska może dać zupełnie odmienny skutek. Niemal wszyscy badani respondenci przekazali swoje oczekiwania w tym zakresie, które faktycznie kierowali do organizacji pozarządowych. Uzyskane wypowiedzi należy potraktować jako istotne wskazanie dla partnerów społecznych i mieszkańców, jak skutecznie docierać z informacją do władz publicznych, aby mieć wpływ na kształt decyzji.

Generalna uwaga zdecydowanej większości respondentów reprezentujących władze publiczne zmierzała do tego, aby opinie, ekspertyzy, oceny były sporządzane w sposób, który daje się odtworzyć czy analizować, najlepiej w **formie pisemnej**. Po drugie, aby opracowana opinia pisemna miała większą wartość, zawarte w niej wnioski powinny być w jakimś stopniu udowodnione, czy to poprzez przeprowadzenie ankiety, sondażu, wywiadów czy też poprzez inne formy uwiarygodnienia opinii końcowej. Wnioski pisemne mają znacznie większą zdolność wpływu, jeżeli zostaną **uwiarygodnione informacją źródłową**.

Po drugie, jeżeli wniosek został przedstawiony w formie pisemnej i zawiera źródłowe uwiarygodnienie opinii, techniczny sposób przekazu jest nieco mniej istotny, chociaż należy zdawać sobie sprawę, że przesyłanie elektronicznymi kanałami informacji wymaga

z reguły **telefonicznego potwierdzenia odbioru przesyłki** przez urząd. Problem ten nie istnieje w przypadku przesyłek dostarczanych pocztą tradycyjną.

Ważną formą przekazu informacji decyzyjnych od mieszkańców do władz publicznych są **zebrania i spotkania** z mieszkańcami lub wydzielonymi ich grupami. Czasami wskazane są **spotkania indywidualne** wnioskodawcy – przedstawiciele danej grupy mieszkańców czy organizacji społecznej – z wójtem, burmistrzem czy prezydentem.

W wielu samorządach stosowane są **elektroniczne formularze zapytań czy wniosków** i można je wykorzystywać do celów kontaktowania się z osobami decyzyjnymi, jednak formularze kontaktowe nie służą do załatwiania spraw. Formularze kontaktowe są dobrą formułą nawiązywania kontaktu z przedstawicielami władz publicznych.

Każda gmina jest zobowiązana do sporządzenia rocznego **planu współpracy z organizacjami samorządowymi**. W zdecydowanej większości gmin takie plany są rzeczywiście opracowywane. Wiele gmin konsultuje się z organizacjami pozarządowymi w związku z kształtem planu współpracy oraz konsultowaniem innych ważnych dla gminy zagadnień. Czasami na stronie internetowej urzędu zawarty jest **formularz ankiety, sondażu, opinii lub wywiadu z osobami czy organizacjami** chętnymi do podzielenia się swoją wiedzą czy doświadczeniem w określonym zakresie. Najczęściej jednak są to **sondaże opinii** albo preferencji. Jedna z gmin wskazała następującą strukturę pozyskiwania informacji od mieszkańców i organizacji pozarządowych:

- „sonda na stronie internetowej,
- ankieta dla NGO na stronie internetowej i w Biurze Obsługi Mieszkańca,
- spotkania w komitetach osiedlowych,
- petycje kierowane do radnych i urzędu.”

Prawo wymaga, aby konsultować postanowienia proponowanych planów zagospodarowania przestrzennego. Typową formą konsultacji jest organizowanie spotkań z mieszkańcami oraz budowanie protokołów rozbieżności interesów stron w tych planach. O ile przeprowadzenie konsultacji jest obligatoryjne, niezwykle ważnym czynnikiem jest techniczny sposób ich zorganizowania, precyzja w dokonywaniu zapisów stanowisk stron oraz umiejętność składania propozycji mediacyjnych czy budujących porozumienie stron. Należy jednak podkreślić, iż część decyzji w zakresie zagospodarowania przestrzennego i tak narusza prawa osób trzecich i w tym zakresie niezwykle ważnym czynnikiem jest zapewnienie odpowiedniej rekompensaty dla osób poszkodowanych.

Niektóre samorzady oczekują rekomendacji czy wręcz wskazań dla wybranych rozwiązań od organizacji pozarządowych, jednak takich wskazań, które byłyby oparte na wiedzy merytorycznej oraz na uwiarygodnionym materiale źródłowym. Wiele samorządów umożliwia uczestnictwo i wyrażanie swojej opinii podczas posiedzeń komisji rad władz samorządowych lub też bezpośrednio podczas posiedzeń rady gminy czy miasta. Z reguły nietrudno jest uzyskać zaproszenie na posiedzenie rady gminy czy miasta, jeżeli dana organizacja dysponuje dobrym przygotowaniem eksperckim i posiada zdolność do zgłaszania dobrze umotywowanych merytorycznie wniosków.

Czasami stosowane są lokalne referenda. Według obliczeń A. Piaseckiego¹⁷⁹ w latach 1992-2009 odbyło się w Polsce 506 referendów lokalnych (po około 30 rocznie), przy czym wcale nie przeważały referenda w sprawie odwołania władz (ważną grupą były referenda w sprawie dobrowolnego opodatkowania się na określony cel). Należy jednak zwrócić uwa-

¹⁷⁹ A. K. Piasecki, *Referenda lokalne. Wymiar normatywny i empiryczny*, www.slideshare.net/p_andora/referenda-lokalne

gę na fakt, iż na około 2,5 tysiąca gmin, referendum corocznie było przeprowadzane w co osiemdziesiątej. Nie jest to więc narzędzie łatwe do stosowania ani tym bardziej proste przy konsultowaniu nowego prawa.

Wydaje się, że obecna forma referendum jest bardzo kosztowna i właściwym kierunkiem poszukiwań byłoby wprowadzenie możliwości przeprowadzania referendum elektronicznego, pod warunkiem prawidłowej identyfikacji osoby głosującej. W tym zakresie warto byłoby rozważyć wykorzystanie systemu PESEL.

Według przedstawicieli władz centralnych na poziomie krajowym najbardziej efektywne są konsultacje elektroniczne, natomiast lokalnie – wysłuchania publiczne, czy spotkania konsultacyjne. Na pewno nie jest efektywną drogą konsultacji społecznych wywieszenie ogłoszenia, czy to na stronie internetowej, czy, np. w siedzibie urzędu gminy. Inne ministerstwo podkreśliło wagę pisemnych opinii czy ekspertyz nadsyłanych przez zainteresowane jednostki i organizacje pozarządowe. Według władz wojewódzkich dobrą formą konsultacji są również konferencje z udziałem organizacji pozarządowych czy zainteresowanych środowisk. W jednym z województw rozważano również przeprowadzenie konsultacji za pomocą wyspecjalizowanej jednostki badania opinii publicznej. Należy jednak zwrócić uwagę, że badania opinii publicznej nie posiadają charakteru partycypacyjnego i dopuszczają jedynie bierną formę wyrażania opinii.

1.3. Modelowa współpraca informacyjna pomiędzy władzami publicznymi a mieszkańcami (partnerami społecznymi)

Badani respondenci zostali również zapytani. „*Jak mogłaby wyglądać modelowa współpraca informacyjna pomiędzy władzami publicznymi a mieszkańcami (partnerami społecznymi)?*” W odpowiedzi otrzymano kilka kompleksowych propozycji i wiele wartościowych pomysłów o charakterze jednostkowym.

1.3.1. Kompleksowe propozycje

Przykładowy model dla gminy (według jednej z relacji).

Modelowa współpraca według propozycji jednej z gmin obejmuje następujące działania: „*Gmina będzie informowała organizacje, których cele statutowe wiążą się z realizacją określonych zadań własnych gminy o:*

- *pracach nad projektami uchwał, regulujących zakres współpracy gminy z organizacjami,*
- *aktualnych kierunkach i zadaniach w zakresie sportu, kultury fizycznej i turystyki,*
- *aktualnych kierunkach i zadaniach w zakresie kultury,*
- *innych działaniach wymagających współdziałania z organizacjami.*

Organizacje mogą informować gminę o:

- *planowanych kierunkach działalności i realizowanych programach,*
- *potrzebie współdziałania z samorządem gminy w ich realizacji.*

Organizacje, wyrażające wolę współpracy z gminą w prowadzeniu działalności pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom publicznym gminy, mogą złożyć:

- *wypełnioną ankietę do Banku Informacji, zawierającą dane dotyczące organizacji według wzoru ankiety,*
- *aktualny odpis z właściwego rejestru,*
- *statut organizacji.”*

Przykładowy model dla powiatu (według relacji jednego z powiatów):

„Od lat próbujemy wypracować skuteczny sposób komunikowania się z mieszkańcami powiatu i partnerami społecznymi. O ile współpraca z tymi ostatnimi nie stanowi problemu, to dotarcie do mieszkańców jest dosyć trudne. Stosujemy różne metody. Przede wszystkim konsultacje społeczne w sprawach ważnych dla powiatu w formie:

- internetowej forum mieszkańców na stronie internetowej powiatu,*
- zapraszania do składania opinii do projektów aktów prawnych zamieszczanych na stronie internetowej i w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicach ogłoszeń,*
- informowanie mieszkańców poszczególnych gmin za pośrednictwem urzędów gmin lub ich jednostek organizacyjnych,*
- organizowanie spotkań z przedstawicielami poszczególnych grup mieszkańców itp.*

Informujemy na bieżąco mieszkańców o wszelkich działaniach władz powiatu oraz o najważniejszych zadaniach na stronie internetowej i w Biuletynie Informacji Publicznej.

Zbieramy informacje od pracowników starostwa i pozostałych jednostek organizacyjnych.

Dużą rolę we współpracy informacyjnej z mieszkańcami odgrywają radni, którzy:

- zbierają opinie mieszkańców w trakcie bezpośrednich spotkań,*
- przedstawiają informację o działaniach powiatu na sesjach rad gmin w okręgach, w których zostali wybrani,*
- przekazują wnioski i uwagi mieszkańców na sesjach Rady Powiatu i posiedzeniach komisji.”*

Przedstawione powyżej propozycje są w praktyce systemami współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a gminami czy powiatami.

■ 1.3.2. Propozycje szczegółowe – gminy i powiaty

Przedstawiciele gmin i powiatów postulowali poniższe rozwiązania.

1. Cykliczne zebrania informacyjne z mieszkańcami, na których omawiano by wszystkie sprawy dotyczące współpracy, celem lepszego wykorzystania potencjału gminy. Ponadto, częste ankietowanie społeczeństwa w sprawach ważnych dotyczących gminy.
2. Systematyczne konsultacje przeprowadzane przez organizacje społeczne, których wyniki byłyby przedstawiane władzom, np. podczas wspólnych konferencji. Samorząd przy podejmowaniu decyzji powinien informować organizacje społeczne o swoich działaniach, projektach aktów prawnych (np. obowiązkowe konsultacje przy tworzeniu gminnego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi). Ponadto za pośrednictwem strony internetowej Urzędu Miasta, na łamach cyklicznie wydawanego Biuletynu Informacyjnego.
3. Współpraca powinna odbywać się poprzez wysłanie pisma (formularza zgłoszenia opinii w sprawie programu współpracy) za pośrednictwem poczty tradycyjnej bądź elektronicznej. Następnie ustala się termin spotkania, na które zaproszeni są przedstawiciele organizacji pozarządowych i omawiana jest sprawa przedstawiona w piśmie.
4. Modelowa współpraca pomiędzy władzami a mieszkańcami powinna być oparta na obustronnej komunikacji, akceptowaniu logicznych argumentów, przyjmowaniu nowatorskich rozwiązań. Tym celom mogą służyć między innymi: ankiety, konsultacje społeczne, aktualny serwis informacyjny:

- współpraca w budowaniu założeń do projektów;
 - konsultacja przygotowanego projektu;
 - zgłaszanie uwag do funkcjonującego rozwiązania.
5. Modelowa współpraca pomiędzy władzami publicznymi a partnerami społecznymi powinna być realizowana poprzez radnych gminnych bądź powiatowych, gdyż to oni sprawując mandat radnego zobowiązani są do utrzymywania stałej więzi z wyborcami i ich reprezentowania. Współpracę tę można również realizować, np. poprzez regularne spotkania z mieszkańcami.

Wszystkie przedstawione propozycje jednostkowe gmin i powiatów w sposób znaczący uzupełniają proponowane powyżej modele kompleksowe, zgłoszone przez same samorządy.

■ 1.3.3. Propozycje szczegółowe – władze centralne i województwa

Władze centralne

Przedstawiciele ministerstw postulowali rozwiązania podane poniżej.

1. Współpraca powinna rozpoczynać się już na etapie sporządzania oceny skutków regulacji lub podejmowania decyzji kierunkowej. Urząd powinien w jak największym stopniu przedstawiać swoje założenia i zachęcać do udziału w debacie. Oznacza to też umożliwienie mieszkańcom szerokiego dostępu do informacji publicznej w zakresie danej decyzji.
2. Konsultacja powinna być oparta na impulsach z obu stron (inicjatywa władz lub partnerów społecznych), ujęta w ramy dialogu pozwalającego na doprecyzowanie intencji i stanowisk, włączająca wszystkie zainteresowane strony, wykorzystująca stałe kanały komunikacyjne do weryfikacji i – w razie potrzeby – modyfikacji wdrożonych rozwiązań. Jej cechą mogłoby być utworzenie stałych punktów kontaktowych w zainteresowanych podmiotach, gromadzących instytucjonalną pamięć poruszonych spraw.

Województwa

Przedstawiciele województw postulowali następujące rozwiązania.

1. Model współpracy powinien zależeć od specyfiki relacji pomiędzy samorządem a NGO na danym terenie oraz sytuacji, w jakiej konsultacje się odbywają. Konsultacje społeczne powinny być elastyczne a podczas ich organizowania można wykorzystywać liczne dostępne środki przekazu, tj. Internet, Biuletyn Informacji Publicznej, urzędowe tablice ogłoszeń, materiały drukowane (plakaty, ulotki), współpracę ze środkami masowego przekazu (reklamy, konferencje, komunikaty), zbieranie uwag i opinii publicznej, spotkania itp.
2. Modelowa współpraca informacyjna pomiędzy władzami publicznymi a mieszkańcami (partnerami społecznymi) powinna opierać się na realizacji uchwały Sejmiku w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania projektów aktów prawa miejscowego z wojewódzką radą działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami działającymi w sferze działalności pożytku publicznego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, określającej szczegółowo sposób konsultowania projektów aktów prawnych prawa miejscowego województwa, w wyniku czego przynosić korzyści zarówno władzom samorządowym, jak i NGO.

■ 1.3.4. Modelowa współpraca pomiędzy władzami publicznymi a partnerami społecznymi i mieszkańcami – podsumowanie

Analizując propozycje przedstawicieli władzy samorządowej i państwowej warto zwrócić uwagę na poniższe fakty.

1. Przedstawiciele władz publicznych bardzo chętnie widzieli rozwiązania modelowe i byli skłonni je tworzyć. Wydaje się, że nie ma istotnych barier po stronie administracji, aby tworzyć dobre systemy konsultacji społecznych.
2. W niewielkiej części składano propozycje kompleksowe, w większości propozycje miały charakter działań jednostkowych, ale szczególnie potrzebnych w procedurach legislacyjnych oraz administracyjnych.
3. Niektóre urzędy były skłonne budować kompleksowe systemy współpracy z partnerami społecznymi i bardzo angażować ich do kształtowania procesów decyzyjnych.
4. Niestety, żaden z respondentów nie poruszył problemu kosztów realizacji procedur partycypacyjnych czy konsultacyjnych, ani naturalnej niechęci polityków do konsultowania rozwiązań, które ograniczają ich władzę. W praktyce polska administracja publiczna chce osiągnąć jak najwyższą jakość stanowionego prawa i procedur administracyjnych, natomiast politycy chcą korzystać z pełni władzy, przez maksymalną liczbę kadencji. Ten konflikt stanowisk nie został w wystarczającym stopniu zauważony przez respondentów.
5. Respondenci wskazują na najbardziej użyteczne sposoby dostarczania ekspertyz i opinii, mówiąc, że wymogiem minimalnym, umożliwiającym bardziej pogłębioną pracę z partnerami społecznymi jest forma pisemna. W mniejszych jednostkach możliwe jest duże zróżnicowanie form, jednak w ostatecznym rozrachunku wymogiem opracowania stanowisk jest jednak forma pisemna i to decyduje o sprawności przyjętych rozwiązań.

Zgłoszone propozycje modelowe warto uzupełnić o stosunkowo proste rozwiązanie: formularz elektroniczny do rejestrowanej konsultacji. Wydaje się, że pomocne w rozwijaniu współpracy informacyjnej pomiędzy władzami publicznymi a mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi, mogłoby być opracowanie prostego formularza konsultacji elektronicznych w Internecie, który mogliby wypełniać mieszkańcy gminy (powiatu, województwa), po sprawdzeniu zgodności z systemem PESEL, i inni interesariusze po zalogowaniu się i podaniu swoich danych osobowych. Opinie, stanowiska czy ekspertyzy powinny być widoczne w Internecie, podpisane imiennie oraz powinny podlegać ocenie wszystkich osób biorących udział w konsultacjach oraz zaproszonych ekspertów. Proces konsultacji powinien być jawny. Najbardziej wartościowe ekspertyzy, stanowiska czy opinie powinny być referowane na posiedzeniach ciał kolegialnych czy doradczych danej władzy publicznej. System powinien eliminować możliwość nadużyć i zmuszać wszystkich uczestników konsultacji do zachowania właściwych form i elementarnej uczciwości. Władze publiczne mogą określać, kogo proszą o wyrażenie opinii, np.: przedsiębiorców z gminy, studentów, nauczycieli, mieszkańców ulicy Złotej itp., czyli osoby najbardziej zainteresowane danym rodzajem decyzji lub podlegające określonej sprawie. Tego typu rozwiązanie można też łączyć z systemem oceny preferencji mieszkańców, jednak każdy głosujący powinien podawać swoje dane, aby sprawdzać preferencje realnie istniejących osób, mieszkańców gminy. W przypadku badania preferencji mieszkańców dane respondentów nie powinny być ujawniane.

Tego typu rozwiązania od strony technicznej nie są zbyt skomplikowane dla władz publicznych, mogą jednak na początku powodować obawy mieszkańców. Dopiero uświadomo-

mienie możliwości wpływu na bieg spraw może bardziej zachęcić obywateli do wyrażania swoich opinii w tej formie. Należy jednak przyjąć jako zasadę, że opinie mogące mieć wpływ na legislację i decyzje administracyjne, nie powinny być zgłaszane w sposób anonimowy.

2. Bariery w pozyskiwaniu informacji od partnerów społecznych

Badanie opinii przedstawicieli władz różnych szczebli miało również na celu ustalenie barier w pozyskiwaniu informacji od organizacji pozarządowych. Respondenci zostali zapytani, jak oceniają wiedzę tych jednostek w zakresie przedstawianych opinii, zaplecze eksperckie, jakie widzą błędy w przedstawianych władzom stanowiskach, czy jest badana reprezentatywność organizacji zaangażowanych w konsultacje społeczne, jak oceniają czas przeznaczony na ten proces, a także jakie mają propozycje, które mogłyby usprawnić wyrażanie opinii przez partnerów społecznych. W kolejnych częściach prezentujemy uzyskane wypowiedzi.

2.1. Wiedza organizacji pozarządowych w zakresie przedstawianych opinii. Zaplecze eksperckie

Reprezentanci władz zostali zapytani czy organizacje pozarządowe mają odpowiednią wiedzę w zakresie przedstawianych opinii oraz czy dysponują odpowiednim zapleczem eksperckim. Zdecydowana większość rozmówców stwierdziła, że NGO mają odpowiednią wiedzę, ale w tej grupie obok około 20% stwierdzeń „tak”, pojawiły się zdania, że tylko niektóre organizacje dysponują odpowiednią wiedzą (jedynie te najbardziej zainteresowane wpływaniem na decyzje władz) lub też nie wszystkie, nie zawsze, zazwyczaj, większość, istnieje duże zróżnicowanie pod tym względem pomiędzy NGO, wiedzę posiadają większe i silniejsze organizacje, a mniejsze nie. Zależy to, na przykład od liderów organizacji, jednak w dużej mierze wiedza jest dostateczna. Jedynie kilka osób było zdania, że partnerom społecznym często brakuje odpowiedniej wiedzy.

Jeżeli chodzi o dysponowanie odpowiednim zapleczem eksperckim przez organizacje pozarządowe, mniej osób uważało, że NGO współpracują z ekspertami, niż, że posiadają odpowiednią wiedzę, ale i tak była to największa grupa. Wśród rozmówców twierdzących, że organizacje dysponują ekspertami były również osoby, według których nie wszystkie NGO mają dostęp do ekspertów o właściwych kwalifikacjach, a jakość tych usług jest zróżnicowana. Jeden z przedstawicieli gmin uważał, że najlepszych ekspertów mają organizacje ekologiczne, a przedstawiciel jednego z ministerstw – że najlepiej pod tym względem wypadają organizacje branżowe. Około 34% przedstawicieli władz było zdania, że partnerzy społeczni nie mają odpowiedniego zaplecza eksperckiego albo jest ono znikome.

Wśród przedstawicieli gmin powtarzały się stwierdzenia, że organizacje posiadają wiedzę dotyczącą zagadnień związanych z ich działalnością, ale były też głosy, że jednocześnie takie organizacje nie posiadają ekspertów, ponieważ nie zatrudniają ich ze względów finansowych. Wówczas swoją wiedzę uzyskują poprzez badania różnych grup środowiskowych, które reprezentują, jednak dotyczy to najczęściej największych organizacji. Przedstawiciel jednego z ministerstw zauważył też, że ze względu na finanse ekspertyzy wykonywane są najczęściej w ramach wolontariatu. Przedstawiciele dwóch gmin zwrócili uwagę, że organizacje pozarządowe działające na terenie gminy składają się z członków, tworzących przekrój całej społeczności lokalnej, tj. nauczycieli, działaczy samorządowych, przedsiębiorców, artystów itd., co umożliwia współdziałanie na wysokim poziomie. Według innego

rozmówcy osoby działające w NGO uczestniczą w szkoleniach i forach poszerzających wiedzę w zakresie opinii i dokonywanych ocen, co podnosi poziom kompetencji ich organizacji. W innej gminie pomocą NGO służy radca prawny, zatrudniony przez urząd gminy. Gminy udzielają organizacjom pozarządowym również innego rodzaju wsparcia, jak przekazywanie informacji na temat procedur, przepisów, a czasem i funduszy. Brak zaplecza eksperckiego znacznie utrudnia formułowanie opinii i informacji w sposób profesjonalny. Jeden z reprezentantów starostw był zdania, że kompetencje NGO zależą od liderów, a generalnie niewielu jest liderów organizacji pozarządowych wychodzących poza bieżącą działalność.

W wypowiedziach przedstawicieli starostw przeważał wątek znacznego zróżnicowania organizacji pozarządowych pod względem posiadanej wiedzy i zaplecza eksperckiego. Jest to uzależnione od organizacji – jej zaplecza kadrowego i możliwości finansowych. Największe możliwości mają w tym zakresie silnie zinstytucjonalizowane jednostki. Z drugiej strony, za profesjonalnie działające uznano te organizacje, które są zainteresowane oddziaływaniem na lokalne prawodawstwo i politykę, one posiadają wiedzę i umiejętności, jak to robić. Na przeciwległym biegunie są „podmioty hobbystyczne”, małe, które nie dysponują zapleczem profesjonalistów i ekspertów.

Wśród reprezentantów powiatów pojawiły się również i takie stwierdzenia, że barierą w kontaktach z władzami jest mała aktywność partnerów społecznych, a także brak dotychczas wypracowanego modelu współpracy, tj. brak nawyków, wiedza ta u większości organizacji jest niedostateczna. Przedstawiciel jednego z urzędów marszałkowskich zauważył, że pomimo, że *„sektor pozarządowy posiada liczne grono ekspertów i specjalistów, jednakże ograniczenia w dostępie do Internetu (mimo dużego postępu technologicznego) są w wielu miejscach barierą nie od przejścia, uniemożliwiają dotarcie na bieżąco do dokumentów. Problemem jest również to, że liczne grono eksperckie działa w ściśle określonej grupie społecznej i obawia się wyjścia poza tę strukturę. Wiele organizacji ma w swych strukturach osoby posiadające wiedzę merytoryczną z zakresu działalności statutowej, ale nie ma specjalistów z dziedziny prawa i zasad funkcjonowania trzeciego sektora.”* Przedstawiciel jednej z gmin w braku odpowiednich ekspertów upatruje przyczyn słabości organizacji pozarządowych. Według niego w konsekwencji, w małych społecznościach lokalnych trudno jest organizacjom „przebić” się choćby w konkursach, np. PO KL. Organizacje nie mogą zgromadzić środków finansowych umożliwiających im dostęp do konkursów, tzn. nie mogą spełnić wymogów posiadania wkładu własnego, ponieważ poziom ustalony przez instytucje ogłaszające konkursy nie przystaje do możliwości NGO.

Co ciekawe, wśród przedstawicieli gmin i powiatu były w sumie trzy osoby, które nie miały wiedzy na ten temat, ponieważ do tej pory partnerzy społeczni nie zajmowali stanowiska dotyczącego działania władz publicznych.

2.2. Jakość opinii przedstawianych przez partnerów społecznych

Uczestnicy wywiadów pogłębionych zaprezentowali największe, według nich, błędy w opiniach na temat działania władz publicznych, przedstawianych przez partnerów społecznych. Odpowiedzieli również czy organizacje pozarządowe potrafią budować dobre stanowiska w danej sprawie, zawierające sugestie, co należy zmienić, a także dobrze dobrane argumenty przemawiające zarówno za, jak i przeciwko zmianie.

Jedynie 8% respondentów było zdania, że organizacje pozarządowe przygotowują opinie dobrej jakości, w tej grupie nie było ani jednego przedstawiciela starostw i ministerstw. Przedstawiciele władz na ogół uważają, że NGO „zazwyczaj” przedstawiają opinie dobrej jakości, albo wówczas, gdy mają dużą wiedzę lub w „ograniczonym zakresie”. Przed-

stawiciele gmin zgłaszali, że jednym z podstawowych błędów NGO jest powierzchowność przesyłanych opinii, rozumiana jako zawężanie spojrzenia i nie uwzględnianie szerszego aspektu spraw i uwarunkowań, nieuwzględnianie realiów budżetowych władz, bazowanie na „powszechnych poglądach” z kategorii „mówi się”. Bywa, że organizacje bazują na niepotwierdzonych danych, a ich oceny są nieprawdziwe, często krzywdzące dla władz. Zdaniem jednego z rozmówców, przy braku analiz eksperckich powstaje błędny obraz zarówno przedstawiających opinie, jak i obszarów, których opinie dotyczą. Kilkakrotnie powtarzała się również opinia, że błędy w stanowiskach przekazywanych przez organizacje pozarządowe, wynikają z nieznamośności prawa i braku świadomości ograniczeń, jakie stawia polskie prawo przed poszczególnymi władzami, a także z braku wiedzy na temat kompetencji władz oraz przebiegu procesu decyzyjnego we władzach gminnych. Reprezentant jednej z gmin zauważył, że NGO często mają problemy z jasnym i precyzyjnym określeniem swojego stanowiska w sprawie oraz odpowiednią argumentacją. Pojawił się także pogląd, że jakość opinii przekazywanych przez partnerów społecznych jest zróżnicowana, im silniejsza organizacja i dysponująca szerszą wiedzą, tym lepsza jakość opracowywanych opinii, jednocześnie zauważono, że sytuacja poprawia się i widać postępującą profesjonalizację NGO. W trakcie wywiadów z reprezentantami gmin pojawiła się także wypowiedź, że organizacje za dużo oczekują od gminy, a nie wszystko jest w jej kompetencjach czy możliwościach finansowych, a ponadto partnerzy traktują wszelkie problemy przy załatwianiu określonych spraw jako brak chęci współpracy władz publicznych z partnerami społecznymi, nie zdając sobie sprawy z ograniczeń, jakie stawia polskie prawo.

Jeden z przedstawicieli powiatów stwierdził, że przygotowywane stanowiska są dobrej jakości (podobnie uznał jeden z przedstawicieli władz regionalnych), ale z zastrzeżeniem, że jedynie autorstwa aktywnych organizacji. Kolejne dwie osoby uważały, że jakość opinii zależy od podmiotu i podejmowanego tematu, występuje zróżnicowanie – organizacje aktywne, mające doświadczenie w pozyskiwaniu środków publicznych potrafią budować dobre stanowiska w danej sprawie, a także potrafią budować dobre stanowiska o ile nie są pod presją lub wpływem grup interesów. Pozostałe wypowiedzi odnoszące się do najczęściej występujących błędów, obejmowały takie stwierdzenia jak: stereotypowe postrzeganie władzy, ciągle obecne przekonanie, że tzw. czynnik społeczny czy obywatelski ma niewielkie przełożenie na finalny kształt podejmowanych decyzji, kierowanie opinii do niewłaściwych organów, nieznamośność przez większość organizacji pozarządowych zadań i kompetencji poszczególnych władz (pogląd podzielany również przez reprezentantów trzech ministerstw), roszczeniowa postawa wobec władz lokalnych zamiast chęci uzyskania kompromisu. Część organizacji widzi siebie bardziej w roli petenta, niż partnera do uzgadniania i opiniowania. Taki pogląd wyraził również reprezentant jednego z ministerstw. Ponadto stwierdził, że NGO *„z jednej strony oczekują sprawnego działania administracji, z drugiej strony jednak nie czują się zobowiązane do dostarczania wartościowych wkładów. Podobnie administracja postrzega partnerów społecznych. Powstała luka jest powodem licznych nieporozumień.”* Przedstawiciele dwóch powiatów potwierdzili też sytuację zaobserwowaną przez kilku przedstawicieli władz gminnych, tj. brak uwzględniania w przygotowywanych opiniach szerszego widzenia poruszanych spraw.

Co ciekawe, w odpowiedzi na pytanie dotyczące najczęściej pojawiających się błędów w opiniach od partnerów społecznych przekazywanych do ministerstwa, otrzymaliśmy listę przyczyn leżących po stronie tej jednostki: brak wystarczających kwalifikacji i kompetencji urzędników i ich powszechna niechęć do podejmowania decyzji, brak otwartości urzędów na propozycje organizacji. Pojawiło się również stwierdzenie, że *„niemożliwe jest*

budowanie uogólnień na temat precyzji stanowisk organizacji pozarządowych. Natomiast, zagrożeniem jest lobbowanie partnerów społecznych na rzecz rozwiązań przynoszących korzyść nie społeczeństwu lub społecznościom lokalnym, ale wybranej organizacji. Pośrednictwo organizacji pozarządowych w stosunku do rozwiązań prawnych bardzo często nie daje się odróżnić od działań lobbystycznych, podejmowanych przez instytucje prywatne.”

Opinie reprezentantów urzędów marszałkowskich zasadniczo nie odbiegały od poglądów pozostałych rozmówców. Jedna z osób miała podobne obserwacje, jak przedstawiciel ministerstwa uczestniczącego w badaniu: *„największym błędem w opiniach na temat działania władz publicznych, przedstawianych przez partnerów społecznych jest niedostateczna znajomość realiów o procedurach wydawania środków publicznych przez Urząd Marszałkowski oraz brak zrozumienia ze strony urzędników materii, którą zajmują się NGO. Są to argumenty przemawiające za koniecznością wprowadzenia zmian w podejściu Urzędu i NGO do tych zagadnień.”*

Pewne zdziwienie może budzić fakt, że przedstawiciele pięciu samorządów gminnych i jednego powiatowego nie potrafili ocenić jakości opinii przekazywanych przez organizacje pozarządowe.

2.3. Reprezentatywność organizacji przedstawiających opinie

Jednym z zagadnień w części opracowania poświęconej barierom w wyrażaniu opinii przez partnerów społecznych było pytanie dotyczące badania reprezentatywności wypowiadającej się organizacji. Na pytanie: *Czy przy zbieraniu opinii badana jest reprezentatywność wypowiadającej się organizacji?*, twierdząco odpowiedziało ogółem 40%, trzy osoby (reprezentant gminy, powiatu i urzędu marszałkowskiego) nie miały wiedzy na ten temat. Przedstawiciele trzech gmin odpowiedzieli, że ich urzędy nie przeprowadzają badania, nie było takiej potrzeby, lokalne organizacje są gminie znane. Ponadto w wypowiedziach przedstawicieli gmin były także poniżej prezentowane opinie.

- *Tak, jest badana. Jeżeli w pierwszym terminie ogłoszonej konsultacji wzięło udział mniej niż 10% reprezentacji i/lub mieszkańców gminy, ogłaszamy drugą konsultację i wyznaczamy nowy termin jej trwania. Druga konsultacja jest ostateczna.*
- *Tak, zawsze przy opracowywaniu badań, nawet w wywiadach ustnych brana jest pod uwagę reprezentatywność, tak by interesy różnych grup społecznych można sprowadzić do wspólnego celu.*
- *Przy zbieraniu opinii nie jest badana reprezentatywność organizacji. Każda opinia wypowiadającej się organizacji powinna być analizowana przez samorząd w równym stopniu.*
- *Podczas zbierania opinii nie jest badana reprezentatywność wypowiadającej się organizacji. Każda opinia, kreatywne doradztwo jest bezcenne.*
- *Nie. Badanie reprezentatywności mogłoby doprowadzić do wykluczenia kolejnych organizacji z procesu opiniowania.*

Wśród przedstawicieli władz powiatowych były dosyć zróżnicowane opinie, ale nie odbiegające od wypowiedzi pracowników urzędów gmin:

- *Każda organizacja jest ważna, nawet jeśli nie jest liczna, to jednak skupia pewną grupę osób, którym chce się działać i coś robić, a nie tylko siedzieć w domu i narzekać. Każda organizacja jest reprezentatywna.*
- *W zależności od sprawy, jednak reprezentatywność ma znaczenie.*
- *Nigdy nie badamy reprezentatywności organizacji wyrażającej opinie. Zwykle opinie otrzymujemy od najaktywniejszych organizacji działających na terenie powiatu i współpracujących z nami.*

- *Nie jest badana, gdyż jest znikoma.*
- *Nie, gdyż zbyt mało jest organizacji aktywnie uczestniczących w spotkaniach, konsultacjach.*
- *Nie – znamy nasze organizacje i ich reprezentatywność.*
- *Powinna być, jednak częste są przypadki kreowania opinii społecznej przez jednostki.*

W odróżnieniu od pozostałych uczestników badania, przedstawiciele ministerstw różnicują pojęcia „konsultowanie” i „zbieranie opinii” oraz wskazują na prawo w tym zakresie. Konsultowanie projektów aktów prawnych przez ministerstwa z reprezentatywnymi organizacjami pracowników i pracodawców jest zagwarantowane ustawowo, tj. w ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. W stosunku do organizacji rolniczych, będących związkami zawodowymi rolników indywidualnych, społeczno-zawodowymi organizacjami rolników oraz samorządu rolniczego, obowiązek konsultowania projektów aktów prawnych i dokumentów dotyczących rolnictwa z tymi organizacjami wynika z odpowiednich ustaw. Zatem, oprócz reprezentatywnych organizacji partnerów społecznych (zgodnie z ustawą o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych), nie można mówić o reprezentatywności organizacji pozarządowych. Przy zbieraniu opinii nie jest badana reprezentatywność wypowiadających się organizacji. Rada Działalności Pożytku Publicznego również nie stanowi ciała formalnie reprezentatywnego, tak jak Komisja Trójstronna. Można mówić jedynie o zasięgu organizacji, jej członkostwie, czy doświadczeniu w danej tematyce, dlatego też na szczeblu krajowym głos takich organizacji jak: OFOP, WRZOS czy FRDL ma większe znaczenie, niż głos lokalnej fundacji lub stowarzyszenia.

2.4. Długość trwania konsultacji społecznych

Uczestnicy wywiadów zostali również zapytani, jak oceniają czas dostępny na uzyskanie opinii od NGO oraz czy ich zdaniem można zwiększyć długość trwania konsultacji. Przedstawiciele władz gminnych stwierdzili, że czas przeznaczony na konsultacje jest wystarczający. Reprezentant jednej z gmin uznał, że niezbędny czas to okres jednego miesiąca, natomiast reprezentant innej gminy przyznał, że w ich przypadku na konsultacje aktów prawnych NGO mają 14 dni i jest to odpowiedni czas, by organizacja mogła wyrazić własną opinię. Respondenci wyrażali również pogląd, że w uzasadnionych przypadkach i na prośbę NGO czas konsultacji można wydłużyć. Także niektórzy przyznawali, że czas jest różny w zależności od sytuacji i charakteru oczekiwanych działań. Pojawiły się również głosy, że wydłużanie czasu konsultacji powoduje odkładanie podejmowania istotnych decyzji (np. wydłuża w sposób niezasadny cykl inwestycyjny). Reprezentanci gmin wskazywali też na to, że NGO nie angażują się w takie działania, prośby samorządu o opinie pozostają bez odpowiedzi i że trzeba długo czekać na opinie.

Przedstawiciele starostw mieli podobne zdanie na temat czasu trwania konsultacji, jak reprezentanci gmin. Pojawił się jeden głos, że najbardziej optymalnym okresem na zebranie opinii od organizacji jest miesiąc oraz jeden głos, że wystarczy do 14 dni. Przeważał pogląd, że obecnie stosowane terminy są całkowicie wystarczające i nie ma potrzeby wprowadzania zmian. Według jednego z rozmówców czas i częstotliwość konsultacji są uzgadniane z NGO, a harmonogram spotkań jest konsultowany, w związku z tym organizacje mają możliwość wpływania na czas i częstotliwość spotkań. Jeden z przedstawicieli starostw podkreślił, że należy pamiętać, że NGO to organizacje, w których działacze pełnią funkcje społeczne, a zatem należy okazać więcej zrozumienia, oczekując na odpowiedź od nich.

W opinii rozmówców z ministerstw czas na konsultacje społeczne powinien być długi (np. do 30 dni), ale jednocześnie nie może on opóźniać procesu stanowienia prawa lub wydawania decyzji. Obowiązkowy czas konsultacji (zgodnie z *Zasadami konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*) jest wystarczający, jednocześnie z powodu braku sankcji nie jest on jednak przestrzegany. Generalnie czas jest wystarczający, ewentualne zwiększenie czasu trwania konsultacji wydłużyłoby proces decyzyjny lub kolidowało z harmonogramem prac resortu czy rządu. Oczywiście można wydłużyć czas trwania konsultacji w przypadku, gdy problem wymagający zmian ma duże znaczenie społeczne i zmiany te w istotny sposób wpływają na funkcjonowanie wielu grup społecznych. W jednej z wypowiedzi podkreślono, że powinno się zwracać uwagę na efektywność konsultacji, a nie na ich długość.

Według reprezentantów władz regionalnych nie ma potrzeby zmieniać praktykowanych okresów trwania konsultacji społecznych, chociaż są one różne. W jednym z urzędów, zgodnie z przepisami wewnętrznymi, przyjęto 14-dniowy termin trwania konsultacji, co według rozmówcy reprezentującego ten urząd jest okresem wystarczającym dla zainteresowanych podmiotów. W kolejnym urzędzie konsultacje trwają co najmniej 7 dni, w szczególnych przypadkach mogą być dłuższe, ale jak zauważyła wypowiadająca się osoba – generuje to większe koszty.

2.5. Usprawnienia procesu wyrażania opinii przez partnerów społecznych

Na zakończenie części dotyczącej barier w przekazywaniu opinii przez organizacje pozarządowe, poproszono rozmówców o wskazanie, co można zrobić, aby usprawnić proces wyrażania opinii przez partnerów społecznych. Najliczniejsza grupa rozmówców (co druga osoba z wyłączeniem przedstawicieli urzędów marszałkowskich) zaproponowała szeroko rozumianą poprawę komunikacji pomiędzy władzami i partnerami społecznymi. Powinna ona obejmować przede wszystkim ułatwienie organizacjom dostępu do Internetu oraz takie działania, jak: przyzwyczajenie NGO do udziału w konsultacjach, przyzwyczajenie do częstszych kontaktów i zintensyfikowanie ich (zapraszać przedstawicieli NGO na spotkania, zebrania wiejskie, uczestniczyć w inicjatywach przez nie organizowanych), a nawet ciągły dialog władz publicznych z partnerami społecznymi, w tym poprzez informowanie zainteresowanych o zmieniających się przepisach prawnych, przekonanie NGO, że wyrażenie opinii przełoży się na określone działania, uświadomienie społeczeństwu, że pracujemy dla wspólnego dobra, opracowanie ankiet tak, aby odpowiedzi od organizacji były konkretne, odpowiednio przygotować konsultacje: czas trwania, sposób i miejsce wyrażania opinii.

14% rozmówców uznało, że proces wyrażania opinii przez partnerów społecznych działa dobrze i nie wymaga zmian. W tej grupie nie znaleźli się przedstawiciele ministerstw. Reprezentanci gmin przedstawiali również stosowane sposoby komunikowania się z organizacjami pozarządowymi. Informacje o konsultacjach są rozpowszechniane wśród organizacji społecznych za pośrednictwem poczty elektronicznej i tradycyjnej, ogłoszeń, na stronie urzędu, tablicy informacyjnej, zamieszczenie formularza zgłaszania opinii w sprawie programu współpracy na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu miejskiego i na tablicy ogłoszeń, uruchomienie dostępnego ze strony głównej gminy forum internetowego do konsultacji społecznych.

Rozmówcy wskazywali także przyczyny utrudnionej komunikacji. Według jednego z nich przeszkodą w usprawnieniu procesu wyrażania opinii przez partnerów społecznych jest brak dostępu do komputera lub Internetu, bądź brak niezbędnej w tym zakresie wiedzy przez znaczną część organizacji. Inna osoba wskazała, że lepszą komunikację mogłoby

zapewnić przeprowadzanie badań ankietowych za pomocą nowoczesnych narzędzi informatycznych, jednak wychodzenie z taką inicjatywą przez gminę jest często utrudnione ze względu na niewielką obsadę w jednostkach samorządu terytorialnego i obciążenie zadaniami bieżącymi.

Przedstawiciel jednej z gmin przedstawił trzy czynniki niezbędne do faktycznego dialogu pomiędzy władzą publiczną i organizacjami pozarządowymi: informowanie (aktywność w tym względzie należy do władz, które rozpowszechniają informacje i zapewniają obywatelom dostęp do informacji), zbudowanie dwustronnej relacji (w której obywatele wyrażają swoje opinie i nawiązują dialog z władzami samorządowymi) oraz aktywne uczestnictwo, czyli partnerski układ, w ramach którego obywatele biorą udział w procesie decyzyjnym. Odpowiedzialność za ostateczne decyzje i zrealizowanie odpowiedniego programu spoczywa jednak na organach władzy.

W wypowiedziach przedstawicieli władz gminnych pojawiły się też takie propozycje, jak: przeszkolenie działaczy organizacji pozarządowych w zakresie prawidłowego formułowania opinii, zaoferowanie wsparcia merytorycznego NGO, a nawet zapewnienie im przez władze gminne dostępu do ekspertów, motywowanie przedstawicieli NGO do udziału w szkoleniach i konferencjach wskazujących na dobre strony zaangażowania NGO w życie społeczno-gospodarcze miasta czy pozyskanie zaufania organizacji pozarządowych. Przedstawiciele trzech samorządów gminnych proponowali zmiany w prawie dotyczące konsultacji społecznych:

- obligatoryjnie zobowiązać NGO do przedstawienia pisemnej opinii w określonym terminie, tylko wtedy można egzekwować odpowiedź;
- wprowadzić zmiany prawne przyspieszające proces konsultacji;
- obowiązek zasięgnięcia opinii/prawa do ich wypowiedziania winien głównie dotyczyć środowisk, które mają bezpośredni, terytorialny związek ze sprawą; należałoby wprowadzić także generalną zasadę, że brak opinii w określonym terminie uważa się za zgodę na określone działanie.

Reprezentanci władz powiatowych zgłaszali podobne propozycje, jak przedstawiciele gmin, np.: upowszechnić wiedzę o znaczeniu konsultacji społecznych, pokazywać na przykładach, jak konsultacje wpływają na finalny kształt rozstrzygnięć w danej sprawie, organizować cykliczne spotkania, umożliwić partnerom społecznym publikację krótkich informacji w gazecie wydawanej przez samorząd, podejmować działania na rzecz wzrostu świadomości o możliwościach wyrażania opinii i współpracy, a także w większym stopniu upowszechniać informacje o działaniach władz publicznych.

Przedstawiciel jednej z gmin oraz przedstawiciele dwóch powiatów nie mieli zdania w kwestii ewentualnych usprawnień w procesie konsultacji społecznych.

Jeżeli chodzi o rekomendacje osób reprezentujących ministerstwa, zaproponowano:

- wydłużenie czasu na udzielenie odpowiedzi;
- przeprowadzanie konsultacji w formie dialogu, a nie jednorazowego zapytania;
- usprawnienie wzajemnej wymiany informacji oraz systematyczne podnoszenie kwalifikacji przez partnerów społecznych i urzędników;
- częstsze stosowanie elektronicznej wymiany dokumentów;
- dążenie do digitalizacji konsultacji społecznych poprzez odpowiednie, wystandaryzowane i łatwe w obsłudze konsultacje on-line. Dodatkowo, udział w procesie tworzenia prawa powinni mieć – zgodnie z zasadą evidence-based policy – eksperci w danej dziedzinie (np. z ośrodków akademickich lub pozarządowych think tanków).

W analizie wypowiedzi uczestników badania uwagę zwraca rosnąca wraz ze szczeblem władzy, świadomość niedomagającej komunikacji, ponieważ wśród przedstawicieli gmin poprawę komunikacji proponowało ok. 30% respondentów, 60% reprezentantów powiatów i wszyscy przedstawiciele ministerstw. Jedynie pracownicy władz regionalnych mają inne zdanie w tej sprawie, zasadniczo nie widząc problemu, ponieważ samorządy regionalne wykorzystują wszystkie dostępne źródła informowania organizacji o rozpoczętych konsultacjach. Według rozmówcy reprezentującego jeden z urzędów marszałkowskich, inicjatywa powinna leżeć również po stronie przedstawicieli sektora pozarządowego, których aktywność przejawia się w różnorodnym stopniu. Należałoby dążyć do zwiększania świadomości organizacji pozarządowych dotyczącej ich wpływu na tworzone zapisy prawne oraz znaczenia, jakie może mieć głos środowiska pozarządowego. Dla usprawnienia procesu pozyskania opinii od NGO należałoby zastosować ulgi i inne formy wsparcia finansowego w korzystaniu z mediów lub badań ankietowych.

Podsumowanie

Podsumowując wywiady z przedstawicielami władz publicznych w części dotyczącej barier w wyrażaniu i przekazywaniu opinii przez partnerów społecznych władzom publicznym, należy stwierdzić, że:

1. Zdecydowana większość rozmówców (około 76%) stwierdziła, że NGO mają odpowiednią wiedzę, jednak jedynie co piąta osoba nie miała dalszych zastrzeżeń. Z pozostałych wypowiedzi wyłania się obraz znacznego zróżnicowania NGO pod tym względem. Wynika z nich, że tylko niektóre organizacje dysponują odpowiednią wiedzą (jedynie te najbardziej zainteresowane wpływaniem na decyzje władz) lub też nie zawsze dysponują odpowiednimi kompetencjami, albo że wiedzę posiadają większe i silniejsze organizacje czy, że to zależy, na przykład od liderów organizacji. Jedynie kilka osób było zdania, że partnerom społecznym często brakuje odpowiedniej wiedzy.
2. Zdaniem rozmówców posiadanie wiedzy, choć w zróżnicowanym stopniu i nie przez wszystkie organizacje pozarządowe, nie zawsze idzie w parze z dysponowaniem przez nie odpowiednim zapleczem eksperckim – około 44% przedstawicieli władz publicznych uczestniczących w badaniu uważało, że NGO współpracują z ekspertami, ale tutaj również występuje znaczne zróżnicowanie opinii, odnośnie jakości usług eksperckich. Wśród rozmówców twierdzących, że organizacje dysponują ekspertami pojawiały się stwierdzenia, że nie wszystkie NGO posiadają odpowiednią wiedzę; wiedzą tą najczęściej dysponują organizacje duże i silne, albo branżowe. Około 1/3 przedstawicieli władz było zdania, że partnerzy społeczni nie mają odpowiedniego zaplecza eksperckiego albo jest ono znikome.
3. Jakość opinii przekazywanych przez partnerów społecznych władzom publicznym jest zróżnicowana, zdaniem niemal wszystkich uczestników wywiadów – wymaga poprawy. Jakość opinii zależy od podmiotu i podejmowanego tematu; organizacje aktywne i nie będące pod presją lub wpływem grup interesów, silne i dobrze zorganizowane potrafią budować dobre stanowiska w danej sprawie. Do najczęściej występujących błędów rozmówcy zaliczyli: powierzchowność, czyli brak szerszego widzenia poruszanych spraw, nieuwzględnianie realiów budżetowych władz, bazowanie na niepotwierdzonych danych, kierowanie opinii do niewłaściwych organów, nieznanomość przez większość organizacji pozarządowych zadań i kompetencji poszczególnych władz i nieznanomość prawa, roszczeniowa postawa wobec władz

lokalnych, zamiast chęci uzyskania kompromisu i brak poczucia zobowiązania do dostarczania wartościowego wkładu w postaci opinii i ekspertyz w proces decyzyjny i legislacyjny. Ponadto z przekazywanych opinii wynika, że partnerzy społeczni stereotypowo postrzegają władzę i stawiają się w roli petenta, a nie partnera, są przekonani, że tzw. czynnik społeczny czy obywatelski ma niewielkie przełożenie na finalny kształt podejmowanych decyzji. Uwagę zwraca głos wskazujący na przyczyny niskiej jakości stanowisk przekazywanych przez NGO do ministerstwa, leżące po stronie tej jednostki: brak wystarczających kwalifikacji i kompetencji urzędników i ich powszechna niechęć do podejmowania decyzji, brak „otwartości” urzędów na propozycje organizacji. Praktycznie niemożliwe jest budowanie uogólnień na temat precyzji stanowisk organizacji pozarządowych. Zagrożeniem w tej kwestii jest lobbowanie partnerów społecznych na rzecz rozwiązań przynoszących korzyść nie społeczeństwu lub społecznościom lokalnym, ale wybranej organizacji.

4. Według 40% rozmówców badana jest reprezentatywność organizacji przedstawiających opinie władzom publicznym. Niektórzy uczestnicy badania przekazali, że ich urzędy nie przeprowadzają badania, ponieważ nie było takiej potrzeby albo, że każda opinia wypowiadającej się organizacji powinna być analizowana przez samorząd w równym stopniu lub też, że badanie reprezentatywności mogłoby doprowadzić do wykluczenia kolejnych organizacji z procesu opiniowania.
5. Przedstawiciele zdecydowanej większości urzędów uczestniczących w badaniu stwierdzili, że czas przeznaczony na konsultacje jest wystarczający, chociaż podawane przykłady obejmowały okresy od 7 do 30 dni – w zależności od sytuacji i charakteru oczekiwanych od partnerów społecznych działań. Respondenci wyrażali również pogląd, że w uzasadnionych przypadkach czas konsultacji można wydłużyć, ale nie powinno to opóźniać procesu stanowienia prawa lub wydawania decyzji. Według reprezentantów gmin, część NGO nie angażuje się w konsultacje, prośby samorządu o opinie pozostają bez odpowiedzi lub trzeba na nie długo czekać. Bywa, że w ministerstwach czas, który powinien być przeznaczany na konsultacje społeczne nie jest przestrzegany z powodu braku sankcji. Tylko jedna osoba na pięćdziesiąt podkreśliła, że powinno się zwracać uwagę na efektywność konsultacji, a nie na ich długość.
6. Dla usprawnienia procesu wyrażania opinii przez partnerów społecznych niemal co drugi rozmówca (z wyłączeniem przedstawicieli urzędów marszałkowskich) zaproponował szeroko rozumianą poprawę komunikacji pomiędzy władzami i partnerami społecznymi. Zwracano uwagę na konieczność budowania trwałych relacji i prowadzenia dialogu, przy czym każda ze stron powinna być odpowiednio zaangażowana i zmotywowana. Dla poprawy wzajemnych kontaktów potrzebne jest informowanie NGO przez władze o zmieniających się przepisach prawnych, przekonanie organizacji, że wyrażenie opinii przełoży się na określone działania, uświadomienie im, że pracują dla wspólnego dobra. Ważne jest również odpowiednie przygotowanie konsultacji – czas trwania, sposób i miejsce wyrażania opinii. 14% rozmówców uznało, że proces wyrażania opinii przez partnerów społecznych działa dobrze i nie wymaga zmian. W tej grupie nie znaleźli się przedstawiciele ministerstw. W analizie wypowiedzi uczestników badania uwagę zwraca rosnąca wraz ze szczeblem władzy świadomość niedomagającej komunikacji, ponieważ wśród przedstawicieli gmin poprawę komunikacji proponowało ok. 30% respondentów, 60% reprezentantów powiatów i wszyscy przedstawiciele ministerstw. Jedynie pracownicy władz regionalnych mają inny pogląd na tą kwestię.

Przeprowadzone wśród przedstawicieli władz wszystkich szczebli wywiady wskazują na istotne niedomagania w kontaktach z partnerami społecznymi. Z wypowiedzi wyłania się obraz organizacji pozarządowych, które są bardzo zróżnicowane pod wieloma względami. Obok silnych, dobrze zorganizowanych i profesjonalnie działających jednostek – aktywnie współpracujących z władzami publicznymi, funkcjonuje wiele organizacji słabych, niepotrafiących skutecznie reprezentować swoich członków, nieświadomych roli, jakie stawia przed nimi demokracja partycypacyjna. Z drugiej strony, przyczyn tej sytuacji można upatrywać również po stronie władz publicznych, zdarza się bowiem nieprzestrzeganie procedur, niedouczenie pracowników administracji publicznej czy też niechęć do współpracy z trzecim sektorem. Widać zatem, że szkolenia oraz podnoszenie świadomości zarówno przedstawicieli organizacji pozarządowych, jak i administracji publicznej odnośnie istoty konsultacji społecznych powinno być jednym z priorytetów w państwie, w którym rządzenie ma się odbywać przy udziale społecznym.

Optymizmem mogą napawać wypowiedzi świadczące o dobrej współpracy pomiędzy niektórymi urzędami a organizacjami pozarządowymi i poprawiającym się poziomem ich profesjonalizmu, w czym istotną rolę odgrywają nowoczesne narzędzia komunikacji, wykorzystywane zarówno przez władze publiczne, jak i sektor pozarządowy.

3. Oczekiwania NGO uczestniczących w konsultacjach, przekazujących opinie i informacje

3.1. Oczekiwania partnerów społecznych dotyczące wywierania wpływu na proces decyzyjny a ich rzeczywiste kompetencje

Respondenci pytani byli o to, czy ich zdaniem partnerzy społeczni posiadają kompetencje, które pozwalają na włączenie się w proces decyzyjny. Uzyskane odpowiedzi są dość zróżnicowane. W przypadku gmin najczęstsze odpowiedzi wskazują na znikomy („rozmińnięcie się oczekiwań z kompetencjami”) lub dostateczny poziom kompetencji. Odmienne odpowiedzi można znaleźć w przypadku gmin dużych (gdzie wskazuje się, że część organizacji posiada wysokie kompetencje).

Równocześnie część gmin podkreśla, że wpływ na proces decyzyjny mogą mieć tylko radni, którzy są członkami NGO. Tego typu podejście wskazuje na bardzo ograniczony zakres włączania partnerów społecznych w proces konsultacji. Często sytuacją jest także wskazywanie, że osoby, które wywierają wpływ na proces decyzyjny posiadają wiedzę w obszarze swojego działania (np. sportu).

Przedstawiciele niektórych gmin wskazali, że partnerzy społeczni nie przejawiają żadnej aktywności jeśli chodzi o proces konsultacji, więc niemożliwa jest ocena kompetencji NGO. W przypadku powiatów wyżej oceniono kompetencje przede wszystkim liderów organizacji społecznych, wskazując m.in., że mają nie tylko wiedzę, z czym mogą się zwracać do władz powiatowych, ale również potrafią rzeczowo i konstruktywnie rozmawiać na temat swoich oczekiwań. Choć również na tym szczeblu zdarzały się odpowiedzi wskazujące na brak kompetencji („od dużego poziomu kompetencji do nieprzyzwoitego minimum”).

Najwyżej poziom kompetencji partnerów społecznych oceniają ministerstwa. Wskazują między innymi, że głos partnerów społecznych związany jest z interesami stojących za nimi ludzi, a interesy są związane z kompetencjami. Respondenci reprezentujący ministerstwa stwierdzali m.in., że organizacje posiadające znaczący potencjał ekspercko-praktyczny są w stanie merytorycznie reprezentować swoją organizację.

Zbliżone oceny przedstawili również przedstawiciele urzędów marszałkowskich. Wskazywali na wysoki poziom kwalifikacji i dostęp do bardzo dobrych specjalistów, ale także na rzetelność podejścia do zagadnienia konsultacji ze strony NGO.

3.2. Oczekiwania na odpowiedź przez NGO oraz nacisk na uzyskanie odpowiedzi

Respondenci zostali zapytani czy organizacje pozarządowe oczekują odpowiedzi na przedstawiane stanowiska i opinie, czy stosują nacisk, aby uzyskać informację zwrotną od władz publicznych. Gminy na pytanie o oczekiwanie przez NGO na odpowiedź wskazują, że samorząd jest zobowiązany ustosunkować się do opinii organizacji społecznych, jednak rzadko kiedy same organizacje naciskają na uzyskanie odpowiedzi. Niektóre gminy wskazywały, że nie tylko wysyłały odpowiedź pisemną, ale także zapraszały przedstawicieli NGO na spotkania w celu dokładniejszego omówienia poruszanych zagadnień. Tylko jedna gmina odpowiedziała, że wnioskodawca uzyskuje odpowiedź zawierającą dodatkowo wyjaśnienie, dlaczego zaproponowane rozwiązanie nie może zostać zastosowane i jakie są alternatywne rozwiązania.

Zbliżone odpowiedzi pojawiały się na szczeblu powiatów. Tu również wskazywano, że organizacje rzadko naciskają na uzyskanie odpowiedzi na przedstawione przez nie opinie. Duża zgodność odpowiedzi na to pytanie charakteryzuje również ankietowane ministerstwa. W tym wypadku wskazywano, że NGO chętnie przedstawiają opinie, jednak nie upominają się o stanowisko ministerstwa. O większej świadomości urzędów centralnych może świadczyć poniższy cytat z wypowiedzi przedstawiciela jednego z ministerstw:

„Standardem działania administracji powinno być odnoszenie się do uwag zgłoszonych w konsultacjach, np. poprzez tabelę zawierającą uwagi uwzględnione. W tym kontekście nie powinno być mowy o „nacisku na uzyskanie odpowiedzi”, gdyż powinno to być rutynowe działanie partnerskiej administracji.”

Według procedur ustalonych w jednym z urzędów marszałkowskich na każdą opinię jest przygotowywana odpowiedź, a wyniki konsultacji są podsumowywane i publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej urzędu. Tego typu działania wskazuje na przejrzystość, ale także dużą rzetelność działania.

3.3. Realność oczekiwania reakcji władz publicznych na wszystkie przedstawiane opinie

Zdecydowana większość respondentów wskazuje, że stara się reagować na wszystkie opinie przekazywane przez partnerów społecznych. Poniższy cytat odzwierciedla odpowiedź większości gmin uczestniczących w badaniu.

„Wszystkie przedstawiane opinie są rozpatrywane przez władze samorządowe w procesie inwestycyjnym czy podczas zatwierdzania programów społecznych. Na podstawie opinii wprowadzane są zmiany do procesów decyzyjnych z uwzględnieniem zmian najkorzystniejszych dla społeczności lokalnej.”

Niektóre gminy wskazują zakresy, które z ich punktu widzenia są najważniejsze i w których rzeczywiście podejmują (czyli nie tylko rozpatrują, ale także starają się wdrożyć) działania w odpowiedzi na sugestie NGO. Do tych zakresów zaliczane są m.in.: kwestie pomocy społecznej, kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury, wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej i sportu, współdziałanie na rzecz niepełnosprawnych, organizacja czasu wolnego dla dzieci i młodzieży oraz profilaktyka i rozwiązywanie problemów uzależnień. Wybór powyższych obszarów, w których podejmowane są konkretne działania wynika zdaniem gmin z ich ograniczeń budżetowych i konieczności wyboru działań najbardziej pożądanym. Zdarzały

się pojedyncze przypadku, że gminy wskazywały na niemożność reakcji na daną kwestię. Wiązało się to z faktem, że NGO zwracały się do gmin z kwestiami, które nie znajdowały się w ich kompetencjach. Jednak w takiej sytuacji, gmina odpowiadała, że nie jest adresatem uwag organizacji społecznej i wskazywała do kogo sprawa powinna być kierowana.

Bardzo zbliżonych odpowiedzi do gmin (podkreślających reakcje na wszystkie przedstawiane opinie) udzieliły również powiaty, ministerstwa (choć w przypadku jednego z nich uzyskano odpowiedź, że tego typu oczekiwanie nie jest realne z uwagi na dużą liczbę opinii) oraz urzędy marszałkowskie (w jednym zauważono jednak, że nie wszystkie opinie NGO są wykorzystywane przez władze publiczne; powodem takiej sytuacji są przede wszystkim ograniczenia finansowe). Tylko w przypadku jednego powiatu uzyskano zdecydowanie negatywną odpowiedź:

„Tylko niewielki zakres przedstawianych przez partnerów społecznych opinii i wniosków jest uwzględniany przez władze publiczne.”

Być może taka odpowiedź wynika ze zrozumienia pojęcia „reakcja”, jako konkretnego działania.

3.4. Możliwości i zakres publikowania podsumowania procesu konsultacji

Kolejne pytanie, na które odpowiadali respondenci dotyczyło możliwości publikowania podsumowania procesu konsultacji. Pytano również o czynniki, które mogą ograniczać upublicznianie takich podsumowań.

Odpowiedzi udzielone przez ankietowanych były dość zróżnicowane. W przypadku części gmin odpowiedzi na wszystkie zapytania publikowane są w lokalnym czasopiśmie lub gminnych biuletynach. Inne gminy odpowiedzi umieszczają na swoich stronach internetowych. Niektóre gminy deklarują bardzo szeroki zakres upowszechniania wyników procesu konsultacji (informacja przedkładana radzie miasta, publikowana na stronie urzędu miasta oraz w lokalnych mediach). Niezbyt dobre jest, że część gmin udzieliła odpowiedzi zbliżonych do poniższych:

„Jeśli zaistnieje taka potrzeba, to informacje o konsultacjach mogą być publikowane.”

„Gmina nie widzi potrzeby publikowania danych nt. procesu konsultacji, ale raczej tylko wyników – tego, co udało się osiągnąć, jeśli są to 'dobre rzeczy'.”

„Właściwie brak jest ograniczeń do publikowania podsumowań konsultacji. W praktyce nie podejmuje się takich działań, choć można byłoby zamieszczać przedmiotowe informacje, np. na stronie Urzędu Miasta.”

Pojawienie się słowa „mogą” sugeruje pewną uznaniowość. Podobnie sytuacja wygląda z publikowaniem tylko „dobrych rzeczy”. Jednak zbliżone do powyższych odpowiedzi były raczej rzadkością.

W przypadku powiatów odpowiedzi udzielane przez respondentów również są dość zróżnicowane. Niektórzy uczestnicy wywiadów twierdzą, że NGO nie wyraziły woli publikowania informacji o przebiegu procesu konsultacji. Zdarzały się odpowiedzi wskazujące na problem finansowy, związany z kosztami upublicznienia podsumowania procesu konsultacji. Choć w przypadku części rozmówców pojawiała się dość oczywista sugestia, że publikacja w Internecie praktycznie redukuje jakiegokolwiek koszty do zera. Inne powiaty wskazywały, że podają do publicznej wiadomości wyniki wszystkich konsultacji i takie działanie jest efektem zapisów powiatowego programu współpracy z NGO.

Przedstawiciele ministerstw wskazywali, że jedynym czynnikiem, który może ograniczać upublicznianie takich podsumowań jest brak sankcji za nieprzestrzeganie tego obo-

wiązku. Ministerstwa wskazują, że wyniki procesu konsultacji są publikowane w Ocenie Skutków Regulacji, które można znaleźć w Biuletynie Informacji Publicznej.

Bardzo szczegółowo kwestię publikowania podsumowania procesu konsultacji przedstawił reprezentant jednego z urzędów marszałkowskich:

„Zgodnie z przygotowanym projektem uchwały Sejmiku Województwa w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z radą działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji na każdą opinię będzie przygotowywana odpowiedź, wyniki konsultacji będą podsumowywane i publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej urzędu. Istotnym w procesie konsultacji jest to, że wiele ustaw przedmiotowych nakłada obowiązek konsultowania tworzonych aktów albo z organizacjami pozarządowymi, albo ze społecznością lokalną, więc każde ogłoszone konsultacje mogą nieznacznie różnić się w praktyce.”

Z kolei inny z urzędów marszałkowskich stwierdza, że nie ma żadnych wymogów dotyczących konieczności publikowania raportów z procesu konsultacji.

3.5. Bariery dla wprowadzenia publicznych posiedzeń rady, wysłuchań publicznych lub spotkań uzgodnieniowych

Respondenci reprezentujący gminy pytani o bariery, które utrudniają lub uniemożliwiają wprowadzenie publicznych posiedzeń rady i wysłuchań publicznych stwierdzali, że nie ma tego typu barier. W pojedynczych przypadkach wskazywano, że przeszkodą dla przeprowadzenia wysłuchania publicznego mogą być kwestie lokalowe (zbyt mała sala konferencyjna).

Dokładnie takie same wypowiedzi prezentowali przedstawiciele powiatów. Tu również jedynym ograniczeniem była kwestia organizacyjno-lokalowa. Jeden z powiatów wskazywał, że często stara się organizować tego typu spotkania, jednak głównym problemem jest niska frekwencja. Inny z powiatów, w którym również występuje ten sam problem, jako jego przyczynę wskazał brak wiary mieszkańców i NGO w możliwość wpływu na wynik postępowań.

Innych odpowiedzi niż gminy i powiaty, udzielili przedstawiciele ministerstw. Tu wskazywano, że barierami dla stosowania podanych narzędzi jest m.in. nieprzygotowanie kadry urzędniczej, brak regulacji prawnych oraz kwestia kosztów konsultacji. Można tu przywołać cytat z wypowiedzi przedstawiciela jednego z ministerstw:

„Podstawowym problemem w tym przypadku jest stosunek kosztów przeprowadzenia konsultacji do ich efektywności. Niemniej, na poziomie lokalnym wykorzystywanie wysłuchań publicznych lub otwartych posiedzeń rady gminy powinno być podstawową praktyką konsultacji społecznych, zwłaszcza w sytuacji kwestii budzących kontrowersje.”

Respondenci reprezentujący ministerstwa wskazali również, że barierą dla upublicznienia działań przez nie prowadzonych, jest konieczność szybkich zmian w aktach prawnych („Publiczne uzgodnienia mogłyby znacznie wydłużyć czas konsultacji oraz proces legislacyjny”). Podobne odpowiedzi prezentowali również przedstawiciele urzędów marszałkowskich.

3.6. Wykorzystywanie nowych środków technicznych do interaktywnego dialogu z NGO i bariery w tym zakresie

Dużą szansą na bardziej efektywny i tańszy dialog władz publicznych z NGO może być wykorzystanie nowych środków technicznych. Większość gmin deklaruje, że wykorzystuje interaktywne środki do dialogu z NGO. Zdarzają się przypadki, iż zdaniem gmin barierą

w rozwoju tej formy komunikacji jest brak odpowiedniego wyposażenia technicznego oraz brak dostępu do Internetu przez NGO. W pojedynczych przypadkach jako barierę wskazuje się ograniczenia finansowe dotyczące gmin. Jednak należy podkreślić, że rozumienie nowych środków technicznych jest dość zróżnicowane – dla części uczestników badania takim środkiem jest telefon. Częściej pojawiają się odpowiedzi dotyczące e-maila. Niektórzy wymieniają stronę internetową. Inni wskazują na posługiwanie się interaktywnymi formularzami badania opinii, forami i panelami obywatelskimi. W przypadku niektórych gmin wskazano na formy wzajemnej integracji stron gminnych i NGO:

„Gmina zamieszcza linki ze swojej strony do stron NGO i odwrotnie. Zamieszcza się wzajemnie informacje przesyłane przez obie strony, NGO uczestniczą w tworzeniu portalu gminnego w zakresie aktualizacji informacji o realizowanych wydarzeniach.”

„Gmina stara się w pełni wykorzystać nowe technologie. Udostępniła część swojej strony WWW do tego celu, a także utworzono osobną podstronę dla prowadzenia konsultacji społecznych i zasięgania opinii.”

Bardzo zbliżone odpowiedzi prezentują również przedstawiciele powiatów. Tu można się m.in. spotkać z informacją, że strona jednego z powiatów jest przyjazna dla osób niedowidzących, poprzez stosowane specjalne udogodnienia.

Również odpowiedzi udzielone przez urzędy marszałkowskie są bardzo podobne – wskazują, że nowe środki techniczne mogą być bardzo dobrym kanałem do komunikacji z NGO. Równocześnie podkreśla się, że barierą do ich upowszechniania może być brak dostępu do Internetu.

Więcej barier w stosowaniu nowych środków technicznych wskazują przedstawiciele ministerstw, wymieniając m.in.: brak przygotowania urzędników, bariery finansowe, brak dostępu NGO do odpowiednich środków technicznych. Reprezentant jednego z ministerstw zwrócił uwagę na kilka problemów dotyczących wykorzystania nowych środków technicznych, przede wszystkim na szczeblu lokalnym:

Na poziomie centralnym konsultacje elektroniczne powinny być podstawowym środkiem konsultacji, natomiast na poziomie lokalnym lub regionalnym problemem może być dostępność Internetu (wykluczenie cyfrowe I stopnia) lub brak umiejętności w zakresie udziału w tej formie konsultacji (wykluczenie cyfrowe II stopnia). Ponadto, w sytuacji, gdy mamy do czynienia ze społecznością lokalną, która zna się między sobą, jest bliska przestrzennie i społecznie, prowadzenie konsultacji on-line jest budowaniem dodatkowej bariery pomiędzy samorządem a mieszkańcami.

3.7. Sposoby wyjścia naprzeciw oczekiwaniom NGO

Bardzo zróżnicowane były odpowiedzi dotyczące tego, w jaki sposób w większym stopniu wyjść naprzeciw oczekiwaniom NGO. Można się było spotkać z wypowiedziami:

„Trzeba ich hołubić i doceniać, stworzyć system ich nagradzania za aktywność, u nas jest konkurs ‘Społecznik Roku.’”

Wskazywano również na konieczność doposażenia i szkolenia NGO (m.in. w zakresie pozyskania środków na ich działanie) oraz szerszego ich włączenia w dialog społeczny (np. poprzez częstsze spotkania). Pojawiały się również pomysły dotyczące stworzenia gminnego ośrodka wsparcia dla organizacji pozarządowych. Czynnikiem, który pojawiał się w kilku wypowiedziach była potrzeba przeprowadzania badań opinii publicznej (realizowanych regularnie, np. raz na kwartał). Niektóre gminy możliwość poprawy współpracy z NGO widziały w próbach angażowania ich w partnerstwa z gminą i wspólną realizacją niektórych przedsięwzięć.

W przypadku powiatów pojawiały się sugestie dotyczące utworzenia punktów konsultacyjnych, utworzenia stanowisk (w powiatach) odpowiedzialnych za współpracę z NGO. Również w tym wypadku wskazywano na potrzebę lepszego poznania oczekiwań organizacji społecznych i zacieśniania współpracy.

Na poziomie ministerialnym przedstawiane były sugestie dotyczące upowszechniania działania NGO, zwiększania ich udziału w tworzeniu projektów aktów prawnych i dokumentów programowych. Przedstawiciel jednego z ministerstw przekazał, że obecnie wdrażany jest duży projekt dotyczący wdrożenia konsultacji on-line. Konieczność poznania oczekiwań III sektora sugerują również urzędy marszałkowskie.

Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzona w niniejszej części analiza dotycząca oczekiwań NGO (z punktu widzenia uczestniczących w badaniu przedstawicieli samorządu i rządu) pozwala na sformułowanie kilku wniosków:

1. Największe zróżnicowanie odpowiedzi wśród respondentów występuje w kwestii oceny kompetencji posiadanych przez NGO oraz ich związku z wpływem wywieranym na proces decyzyjny. Jest tu dostrzegalna korelacja, która pokazuje, że im wyższy szczebel władzy tym wyższa ocena kompetencji partnerów społecznych. W przypadku gmin najczęściej można się spotkać z określeniami „znikomy” lub „niski” poziom kompetencji. Z kolei ministerstwa stwierdzają, że głos partnerów społecznych reprezentują eksperci, których wiedza jest bardzo duża. Może to świadczyć o dobrym przygotowaniu ekspertów organizacji działających na szczeblu centralnym i słabym poziomie NGO działających lokalnie.
2. W opinii większości rozmówców (niezależnie od szczebla władzy) organizacje społeczne rzadko kiedy upominają się o uzyskanie odpowiedzi na swoje uwagi. Jednak według deklaracji respondentów ich urzędy prawie zawsze udzielają odpowiedzi na sugestie (wnioski) kierowane do nich przez NGO. Tego typu praktyka jest deklarowana jako norma przez wszystkie urzędy (gminy, powiaty, urzędy marszałkowskie, ministerstwa). Przytoczone opinie pokazują, że organizacjom pozarządowym często brak determinacji w forsowaniu prezentowanych opinii, a także wiedzy, jak skutecznie działać na rzecz wprowadzenia postulowanych zmian.
3. Respondenci starają się reagować na wszystkie opinie przekazywane przez partnerów społecznych. Jednak reakcja, która polega na spełnieniu sugestii nie zawsze jest możliwa (głównie z powodów finansowych). W przypadku, gdy np. gmina z racji uwarunkowań prawnych nie jest odpowiednim adresatem kierowanych opinii, wskazuje się dokąd wniosek powinien trafić.
4. Okazuje się, że nie ma jednego standardu dotyczącego upubliczniania podsumowań procesu konsultacji społecznych. Część respondentów podaje do publicznej wiadomości wszystkie dane dotyczące realizowanych konsultacji. Jednak w niektórych przypadkach upubliczniane są tylko wybrane podsumowania (np. dotyczące „dobrych rzeczy”). Pojawiły się również sygnały mówiące, że przyczyną nie podawania do publicznej wiadomości powyższych informacji jest brak sankcji za nieprzebrzeżenie tego obowiązku.
5. Zdaniem respondentów reprezentujących szczebel gminny i powiatowy nie ma praktycznie żadnych barier (poza ewentualnie lokalowymi) jeśli chodzi o publiczne konsultacje. Pojawiły się jednak głosy, że mieszkańcy i NGO rzadko korzystają z tej formy wpływu na działania radnych. Tłumaczone to jest m.in. brakiem wiary miesz-

kańców i NGO w możliwość wpływu na wynik postępowań. Opinie przedstawicieli urzędów marszałkowskich i ministerstw na temat publicznych konsultacji różnią się od ocen gmin i powiatów. Przedstawiciele wyższych szczebli władzy wskazywali na występowanie barier dotyczących stosowania tego typu form konsultacji. Wymieniano tu m.in. nieprzygotowanie kadry urzędniczej, brak regulacji prawnych oraz kwestię kosztów konsultacji.

6. Zdecydowana większość uczestników badania deklaruje korzystanie z nowych środków technicznych w zakresie dialogu z NGO. Środki te są dość zróżnicowane: telefon (sic!), e-mail, strona internetowa, formularze badania opinii, fora dyskusyjne, panele obywatelskie. Wśród barier wykorzystania tych form dialogu wymienia się przede wszystkim brak dostępu do Internetu przez niektóre NGO.
7. Największe zróżnicowanie odpowiedzi miało miejsce w punkcie dotyczącym sposobów wyjścia naprzeciw oczekiwaniom NGO. Pojawiały się tu sugestie dotyczące ich szkolenia, szerszego włączenia w dialog społeczny, tworzenia lokalnych ośrodków wsparcia dla organizacji pozarządowych. Wskazywano również na potrzebę badania opinii NGO oraz realizację wspólnych przedsięwzięć.

4. Bariery w uwzględnianiu opinii partnerów społecznych w procesach decyzyjnych władz publicznych

Respondenci biorący udział w badaniu mieli udzielić odpowiedzi na pytania umożliwiające określenie barier utrudniających uwzględnianie opinii partnerów społecznych w procesach decyzyjnych władz publicznych. W trakcie badania zapytano o stopień zainteresowania władz włączaniem opinii i ekspertyz NGO w proces decyzyjny, próbowano ustalić korzyści wynikające z korzystania z doświadczeń NGO oraz zagrożenia z tym związane. Ponadto rozmówców zapytano, w jakim stopniu organizacje monitorują dalsze losy przedstawionych opinii, czy potrafią korygować swoje stanowiska i współpracować w ramach koalicji oraz przedstawiać wspólne stanowiska. Rozmówcy zostali zapytani również czy partnerzy społeczni korzystają z mediów i pozyskują opinię publiczną, aby wzmocnić swój głos. Badanie miało również na celu stwierdzenie czy NGO potrafią organizować spotkania z przedstawicielami władz publicznych oraz co może przeszkadzać w organizacji takich spotkań i efektywnym ich wykorzystaniu. Poniżej przedstawiamy odpowiedzi uzyskane od przedstawicieli władz publicznych.

4.1. Stopień zainteresowania władz włączeniem opinii i ekspertyz wynikających z doświadczenia NGO w proces decyzyjny Korzyści i zagrożenia

Przedstawiciele urzędów zostali zapytani, w jakim stopniu władze publiczne są zainteresowane włączaniem opinii i ekspertyz wynikających z doświadczenia NGO w proces decyzyjny oraz jakie mogą być korzyści z tego procesu i jakie zagrożenia. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że władze chętnie sięgają po wiedzę i doświadczenia NGO; twierdzi tak 90% wszystkich respondentów, część z nich jednak zaznacza, że musi być to wiedza merytoryczna, a opinie i ekspertyzy powinny być sporządzane przez osoby do tego uprawnione, wtedy pozyskane opinie mogą i mają wpływ na procesy decyzyjne gminy. Pojawiła się również opinia jednego z reprezentantów gmin, że o ile uzyskiwane ekspertyzy służą poszerzeniu wiedzy w zakresie procesu decyzyjnego, o tyle nie mogą mieć charakteru wiążącego. Jedy-

nie kilku reprezentantów gmin stwierdziło, że korzystają z wiedzy NGO w podstawowym zakresie, wtedy, gdy wymagają tego przepisy prawa. Warto tu wspomnieć o gminach, które będąc wyjątkowo zainteresowane dostosowaniem polityki władz samorządowych do potrzeb poszczególnych grup mieszkańców, utworzyły specjalne programy współpracy z NGO i starają się je jak najlepiej realizować, co przekłada się na podniesienie jakości działania innych programów gminnych, np. socjalnego. Jedną z gmin w sposób szczególny chwali aktywność organizacji pozarządowych i szeroką współpracę z NGO, ponieważ dzięki aktywności partnerów społecznych gmina uzyskuje prawa miejskie.

Przedstawiciel jednej z gmin twierdził, że jego gmina nigdy nie skorzystała z opinii i ekspertyz przygotowanych przez organizacje pozarządowe, które miałyby wpływ na proces decyzyjny.

Przedstawiciele powiatów i urzędów marszałkowskich, z którymi były prowadzone wywiady, podobnie jak przedstawiciele gmin, podkreślają dużą wagę opinii pozyskiwanych od NGO, jednocześnie zwracają uwagę na jakość opinii i ekspertyz, sugerując, że w skład ciał doradczych, jakimi w tym wypadku są NGO, powinni wychodzić specjaliści z danej dziedziny. Respondenci doceniają także, co nie zostało uwzględnione w wypowiedziach przedstawicieli gmin, wysoką jakość opinii NGO, wynikającą, nie tyle z przygotowania merytorycznego, ile z długotletniego doświadczenia w prowadzeniu działalności w określonej sferze publicznej.

Przedstawiciele ministerstw podzielają powyższe opinie dotyczące wymogów prawnych i obowiązku korzystania z konsultacji społecznych, wagi oraz korzyści z nich płynących, z wyjątkiem jednego z ministerstw. Według przedstawiciela tego urzędu władze nie są zainteresowane włączaniem opinii i ekspertyz NGO, co w efekcie prowadzi do braku akceptacji adresatów działań, podejmowania decyzji o nieprzewidzianych i niekorzystnych skutkach oraz podejmowania interwencji nie osiagających określonego celu.

Respondenci wypowiedzieli się na temat korzyści i zagrożeń, jakie wynikają z bliskiej współpracy władz z organizacjami pozarządowymi oraz pozyskiwaniem od nich ekspertyz i opinii. We wszystkich badanych grupach odpowiedzi się pokrywały, choć formułowano je na różnych poziomach szczegółowości. Najliczniejsze i najbardziej szczegółowe były przykłady korzyści i zagrożeń podawane przez przedstawicieli gmin, natomiast bardziej ogólne wnioski formułowali przedstawiciele ministerstw, którzy też (prawie wszyscy) zwrócili uwagę na szczególne zagrożenia, jakimi są: jednostronne podejście NGO do omawianego problemu, nie branie pod uwagę dobra ogółu i możliwość stworzenia quasi-lobbingu jednej grupy społecznej (o tych zagrożeniach wspominała też część przedstawicieli gmin).

Korzyści wymieniane najczęściej przez respondentów ze wszystkich badanych grup, można podzielić na sześć głównych kategorii: społeczna, finansowa, decyzyjna, organizacyjna, merytoryczna oraz tzw. inne. **W sferze społecznej i merytorycznej** zwrócono szczególną uwagę na fakt, że współpraca z instytucjami pozarządowymi, reprezentującymi różne środowiska i grupy społeczne pozwala je zidentyfikować i lepiej poznać, daje też wgląd w ich specyficzne potrzeby i oczekiwania, które w innym wypadku mogłyby nie zostać uwzględnione. Zasięganie opinii NGO pozwala także ustalić faktyczne potrzeby szeroko rozumianego społeczeństwa i w większym stopniu spełniać jego oczekiwania. Konsultacje poprawiają również proces informowania opinii publicznej o podejmowanych inicjatywach i wpływają na polepszenie kontaktu z mieszkańcami, a także dają im możliwość zaangażowania się w rozwój gminy. Nie do przecenienia jest również zwiększenie świadomości społeczeństwa dotyczącej zasad działania samorządu. Natomiast faktyczny wpływ na decyzje, dzięki możliwości wypowiedziania się NGO, zwiększa identyfikowanie się interesariuszy z decyzjami

władz i przychylność dla inicjatyw podejmowanych przez władze. Respondenci podkreślali również, że korzystanie z doświadczenia i wiedzy zatrudnianych czy pracujących w NGO specjalistów, pozwala na pogłębienie informacji o opracowywanym temacie, co bezpośrednio przekłada się na trafniejsze wnioski, a te na podejmowane decyzje i działania.

Korzyści w sferze **decyzyjnej**, wynikające z pozyskiwania opinii i ekspertyz od organizacji pozarządowych, o jakich wspominali przedstawiciele władz, to przede wszystkim ustalenie lepszych i bardziej praktycznych rozwiązań, a co za tym idzie trafniejsze decyzje i minimalizacja zagrożenia rozwiązaniami chybionymi czy niepraktycznymi. Ponadto szeroko prowadzone konsultacje i poznanie opinii wielu środowisk pozwala uniknąć błędów nie dostrzeganych na poziomie opracowywania decyzji, czy też nie do przewidzenia bez wnikliwej znajomości danego środowiska, miejsca, społeczeństwa etc. Warto również wspomnieć, że korzystanie z wiedzy i umiejętności członków NGO, poprzez wyzwoloną w społeczeństwie kreatywność, wpływa na lepszy rozwój gminy, umożliwia wykorzystanie nowych, niestandardowych pomysłów i rozwiązań oraz pomaga określić kierunki rozwoju gminy zgodne z oczekiwaniami jej mieszkańców lub przy ich zgodzie.

Korzyści w sferze decyzyjnej bezpośrednio przekładają się na korzyści w **sferze finansowej**, gdyż właściwe rozpoznanie tematu, zapoznanie się z potrzebami społeczności lokalnej, podjęcie przez władze samorządowe powszechnie akceptowanych decyzji, a także rozwiązanie na poziomie dyskusji nurtujących problemów, pozwala na właściwe projektowanie (w różnych perspektywach czasowych) wydatków, lepszą alokację środków i racjonalne wydawanie publicznych pieniędzy.

Nie sposób nie wspomnieć o **korzyściach organizacyjnych**, dotyczących funkcjonowania urzędu i podległych mu instytucji. Reprezentanci władz stwierdzili, że włączanie w proces decyzyjny opinii i ekspertyz wynikających z doświadczeń NGO zwiększa efektywność zarządzania gminą i pozwala na realizację jej zadań, nawet tych, które budzą protesty społeczne i niezadowolenie, gdyż uwzględnienie opinii reprezentowanej przez NGO i mieszkańców, bądź przedstawienie stanowiska władz podczas konsultacji społecznych, często te konflikty wycisza. Zdaniem przedstawicieli gmin zasięganie opinii organizacji pozarządowych wpływa też na szybszy przepływ informacji pomiędzy władzami a społecznością lokalną, a uwzględnienie w trakcie opracowywania aktów prawa miejscowego oczekiwań mieszkańców bądź określonych grup społecznych, sprawia, że uregulowania prawne są zgodne z oczekiwaniami partnerów społecznych oraz ogranicza do minimum konflikty, postępowania odwoławcze i skargi.

Przykładem dobrej praktyki, w zakresie wykorzystywania wiedzy NGO jest postępowanie jednego z powiatów, który zamiast tworzyć własne instytucje realizujące zadania z zakresu kultury, sportu czy turystyki, przekazał te zadania, a co za tym idzie dotacje, organizacjom pozarządowym. Takie rozwiązanie jest korzystne dla obu stron – powiat zmniejsza koszty administracyjne, konieczne w momencie powołania nowych instytucji, a organizacje pozarządowe uzyskują środki na swoją działalność. Wybór organizacji współpracujących z powiatem następuje w oparciu o wyniki konkursu, pierwszeństwo mają NGO z doświadczeniem i potwierdzonymi osiągnięciami. Współpraca taka jest możliwa, ponieważ na jej początku zostają jasno określone oczekiwania i warunki współpracy, co gwarantuje właściwą realizację powierzonych zadań oraz wykorzystanie powierzonych pieniędzy.

Uczestnicy badania wymienili także **inne** korzyści wynikające z bliskiej współpracy władz z instytucjami pozarządowymi, np.: szeroko rozumiany marketing polityczny, pozyskanie przez gminę doświadczonego partnera oraz możliwość wykorzystania jego wiedzy i doświadczenia.

Najczęściej wymienianym przez respondentów zagrożeniem jest partykularyzm organizacji pozarządowych, podkreślali to zarówno przedstawiciele gmin, jak i powiatów i ministerstw, tego typu wypowiedzi nie pojawiły się natomiast wśród reprezentantów urzędów marszałkowskich. W wypowiedziach zwracano uwagę na możliwość uwzględniania przez NGO tylko swoich interesów i dobra reprezentowanej przez siebie grupy, bez uwzględnienia dobra ogółu i kosztem innych. Bezpośrednio z tym związane jest kolejne, wymieniane w innych częściach raportu, zagrożenie, związane z działaniem w ramach NGO nieformalnych grup nacisku, walczących o zapewnienie realizacji własnych interesów. Powyższe zagrożenia są wynikiem działań NGO z pełną ich świadomością, natomiast istnieją też zagrożenia wynikające z problemów natury obiektywnej, na przykład, gdy w konsultacjach bierze udział tylko jedna organizacja pozarządowa, wtedy możliwe jest zasugerowanie się jednostronną opinią i spojrzenie na konsultowany problem tylko z uwzględnieniem tego jednego stanowiska, co może prowadzić do podejmowania decyzji o nieprzewidywalnych skutkach (społecznych, prawnych, organizacyjnych etc.). Możliwe jest również wystąpienie sytuacji odwrotnej, o czym wspomnieli przedstawiciele urzędów marszałkowskich, gdy w trakcie konsultacji konieczne jest uwzględnienie opinii wszystkich NGO biorących w nich udział, co w praktyce jest mało prawdopodobne i prowadzi do konfliktów zainteresowanych stron oraz wydłuża proces decyzyjny i legislacyjny (na co zwrócili uwagę przedstawiciele gmin oraz ministerstw). Respondenci podkreślali również, że często opinie otrzymywane od organizacji pozarządowych nie mają wartości merytorycznej¹⁸⁰, co wynika między innymi z braku umiejętności formułowania przez NGO konstruktywnej krytyki, braku wiedzy na temat zakresu kompetencji NGO i ich wpływu na politykę i gospodarkę (lokalną, ogólnopolską), a co za tym idzie włączanie się NGO do spraw związanych z działalnością samorządu, a nie podlegających opiniowaniu NGO. Organizacje pozarządowe mają również trudności w realnej ocenie sytuacji danego samorządu i w zgłoszeniu adekwatnych do sytuacji uwag i propozycji. Często też konsultacje odbywają się w niesprzyjającej atmosferze, a przygotowywane opinie i ekspertyzy mają postać ułomnych rozwiązań, które w innym miejscu i warunkach przyniosły oczekiwane rezultaty, lecz niekoniecznie nadają się do zastosowania „tu i teraz”.

Tylko w dwóch wypowiedziach: jednej gminy i powiatu, pojawiło się stanowisko, że w małym środowisku samorządowym zagrożenia w zasadzie nie występują.

Interesujący jest natomiast fakt, że 60% pytanych było w stanie wymienić korzyści wynikające ze współpracy konsultacyjnej z NGO, lecz tylko 30% umiało podać potencjalne zagrożenia z nią związane. Należy także wspomnieć, że 28% przedstawicieli władz biorących udział w badaniu, poza stwierdzeniem, że w bieżącej działalności są zainteresowani włączaniem opinii i ekspertyz NGO i z nich korzystają, nie podała żadnego przykładu korzyści płynących z tej współpracy ani możliwych zagrożeń wynikających z szerokich konsultacji społecznych.

4.2. Dalsze losy przedstawionych opinii – stopień zainteresowania opiniodawców i korekta ich stanowisk

Uczestnicy wywiadów pogłębionych mieli odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu organizacje pozarządowe, które przedstawiły swoje opinie lub dostarczyły ekspertyzy monitorują ich dalsze losy oraz w jakim stopniu są skłonni do korekty swoich stanowisk w miarę wprowadzania zmian. Z odpowiedzi wynika, że większość organizacji stara się na bieżąco sprawdzać, w jakim stopniu ich opinie są uwzględniane przez władze, twierdzi tak 68% respondentów, 6% uważa jednak, że NGO w niewielkim stopniu lub w ogóle nie intere-

¹⁸⁰ Więcej na ten temat w części 2.

sują się raz przedstawioną opinią. Interesujące jest jednak to, że około 20% respondentów albo nie odpowiedziało na to pytanie, albo nie spotkało się z taką praktyką (monitoringiem własnych działań przez NGO).

Część badanych zwróciła uwagę na warunkowe zainteresowanie NGO procesem, w który włączyli się prezentując swoje zdanie w postaci opinii, czy ekspertyz, uzależnione na przykład od tego, w jakim zakresie przedstawiona opinia jest zgodna z działalnością statutową danego NGO oraz jak oceniana jest waga omawianej sprawy czy przedsięwzięcia. Na stopień zaangażowania organizacji pozarządowych ma również ogromny wpływ presja opinii publicznej.

Przedstawiciele władz podali także najczęściej spotykane sposoby monitorowania przez NGO procesu konsultacyjnego, a co za tym idzie losów ich opinii i ekspertyz. Jak wynika z odpowiedzi, najpopularniejszą formą jest bezpośredni kontakt z urzędem. Przedstawiciele organizacji pozarządowych są więc obecni podczas organizowanych spotkań z burmistrzem, oficjalnych zebrań lub posiedzeń rady miasta, czy gminy. Ponadto włączają się w prace grup opiniujących oraz ciał oceniających stopień realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia. W celu dostępu do aktualnych informacji reprezentanci NGO kontaktują się z urzędami osobiście (mają wgląd w oficjalne dokumenty) lub telefonicznie, śledzą również informacje zamieszczane w oficjalnych serwisach internetowych odpowiednich urzędów lub w prasie lokalnej. Część z NGO oczekuje od władz formalnego informowania na bieżąco o postępach w sprawie, bez konieczności dopytywania się z ich strony, co rozumieją nieliczni reprezentanci władz, którzy przesyłają do NGO aktualne informacje.

Drugim zagadnieniem, jakie podlegało ocenie respondentów była możliwość i chęć korekty przez NGO przedstawionego stanowiska, w trakcie zmian wprowadzanych przez władze do opiniowanych przez NGO projektów czy zadań. Na ten temat wypowiedziało się tylko 18% badanych (odpowiedzi rozłożyły się równomiernie wśród wszystkich badanych grup przedstawicieli władz). Wśród respondentów tylko 10% stwierdziło, że NGO są skłonne zmieniać swoje zdanie i na nowo formułować stanowisko w miarę trwania procesu konsultacyjnego lub uwzględniania przez władze zaproponowanych przez NGO zmian. Na zmianę stanowiska NGO wpływają także czynniki obiektywne, jak nazwał je jeden z badanych – życie, jak również odpowiednia argumentacja urzędu w obronie własnego stanowiska i przyjętych rozwiązań. Kilku przedstawicieli władz stwierdziło natomiast, że NGO nie są skłonne do zmiany swojego stanowiska, ponieważ na przykład nie przyjmują do wiadomości, że przedstawione wnioski i opinie nie mogą zostać uwzględnione, gdyż nie dotyczą zadań danej jednostki samorządu albo w budżecie jednostki brak jest środków na realizację zaproponowanych przez NGO zadań. Również kilku badanych uznało, że NGO mają możliwość korygowania swojego stanowiska, ponieważ korygowanie stanowisk, zarówno ze strony społecznej, jaki i administracyjnej jest naturalnym procesem odbywającym się w ramach konsultacji społecznych, które jak wiadomo mają na celu ścieranie się stanowisk w celu uzyskania rozwiązania optymalnego z punktu widzenia państwa i obywateli.

4.3. Zakres i jakość współpracy NGO. Budowanie koalicji

Jednym z zagadnień, w części poświęconej barierom w uwzględnianiu opinii partnerów społecznych w procesach decyzyjnych władz publicznych, była umiejętność współpracy organizacji pozarządowych i tworzenie przez nie wspólnych stanowisk. Na pytanie: *Czy organizacje potrafią współpracować i przedstawiać koalicyjne stanowiska?* otrzymano trzy grupy odpowiedzi: tak potrafią/niektóre (72% respondentów), zdecydowanie nie (10% respon-

dentów), trudno powiedzieć/brak nam doświadczenia (14% respondentów). Należy wspomnieć, że wszystkie odpowiedzi negatywne (10%) pojawiły się w dwóch grupach badanych – wśród przedstawicieli gmin i powiatów, z czego można wnioskować, że pracownicy tych urzędów, mając częściej do czynienia z NGO niezrzeszonymi w federacyjne czy struktury sieciowe, działającymi na mniejszych obszarach, jakimi są gminy i powiaty, częściej zauważają partykularyzm ich interesów i poruszanie się tylko i wyłącznie w obrębie własnych planów i programów oraz osobiste animozje ich liderów, co utrudnia lub wręcz uniemożliwia współpracę i wypracowywanie wspólnych stanowisk. Natomiast urzędy marszałkowskie i ministerstwa korzystające z opinii większych, lepiej zorganizowanych NGO, o innych niż lokalne celach i zadaniach statutowych, rzadziej spotykają się z problemem rozbieżności, czy konfliktu interesów, choć nie można powiedzieć, że ich nie dostrzegają, o czym świadczy między innymi wypowiedź jednego z przedstawicieli ministerstw: *„Wydaje się, że budowa koalicji organizacji jest również długotrwałym procesem: często w trakcie spotkań z administracją okazuje się, że sprzeczne interesy organizacji nie pozwalają wypracować wspólnego stanowiska.”*

Respondenci, którzy uważają, że współpraca koalicyjna NGO jest możliwa i ma miejsce na ich terenie, podają także kilka czynników, które ją ułatwiają lub wręcz umożliwiają. Jednym z takich powodów jest **zdrowy rozsądek**, przedstawiciel powiatu ujmując to tak: *„Jeśli jest taka potrzeba, uważam, że społeczność lokalna potrafi się dogadać i przedstawić jedno stanowisko, nawet jeśli dotyczy to konfliktowych zagadnień. Często zwycięża zdrowy rozsądek, a nie pojedyncze ambicje i aspiracje poszczególnych grup”*. Innym powodem współpracy jest **ważny interes społeczny** (np. przebudowa jednego z placów w mieście i przeniesienie pomnika upamiętniającego ofiary walk zbrojnych), kolejnym **interes regionalny**, lecz rozumiany szerzej, np. jako interes krainy geograficznej, w takim wypadku polskie organizacje pozarządowe potrafią współpracować nie tylko ze sobą lecz także uczestniczyć w projektach transgranicznych. Ostatnim wymienionym przez respondentów powodem, płaszczyzną porozumienia jest **dobro społeczności lokalnej**, co należy rozumieć jako organizowanie szeroko rozumianego życia kulturalnego i naukowego.

Warto przy tej okazji wspomnieć, że wśród odpowiedzi dotyczących pozytywnych przykładów współpracy pojawiły się nazwy dwóch grup, w stosunku do których stwierdzono, że potrafią doskonale współpracować, są to organizacje rolnicze (*„Organizacje rolnicze potrafią współpracować i przedstawiać koalicyjne stanowiska, zwłaszcza na forum UE”* – wypowiedź jednego z przedstawicieli ministerstw) oraz koła gospodyń wiejskich (wypowiedź jednego z przedstawicieli gmin).

Pojawiły się również informacje ze strony nielicznych uczestników badania, że władze same zachęcały NGO do współdziałania i próbowały stworzyć platformy współpracy tj. stowarzyszenia, federacje itp., które zrzeszałyby organizacje pozarządowe, lecz bezskutecznie. Nie znaczy to jednak, że jest to całkowicie niemożliwe, o czym świadczy poniższa wypowiedź reprezentanta jednego z powiatów: *„W naszym powiecie część organizacji utworzyła Radę Organizacji Pozarządowych, w ramach której odbywa się ich współpraca, w szczególności w zakresie konsultowania i opiniowania projektów i działań władz lokalnych, ale także wspólnego organizowania szkoleń, spotkań, (np. corocznego Forum Organizacji Pozarządowych)”*.

Podsumowując należy stwierdzić, że zdaniem respondentów badania współpraca pomiędzy NGO oraz tworzenie koalicji są możliwe, lecz zależne od wielu czynników. Łatwiej o współpracę tam, gdzie w grę wchodzi ważny interes społeczny, czy to lokalny, czy regionalny, trudniej gdy do głosu dochodzą osobiste pretensje i interesy małej grupy ludności.

4.4. Stopień wykorzystania przez NGO mediów i opinii publicznej do wzmocnienia swojego głosu

Przedstawiciele urzędów gmin, powiatowych, marszałkowskich i ministerstw zostali zapytani, w jakim stopniu organizacje pozarządowe wykorzystują media i opinię publiczną do wzmocnienia swojego głosu.

Generalnie, zdaniem większości uczestników badania, organizacje pozarządowe korzystają z mediów i opinii publicznej dla wzmocnienia swojego głosu. Takiego zdania było 27 osób (w tym tylko jeden reprezentant starostw), wśród nich nie znaleźli się przedstawiciele ministerstw. W grupie 27 rozmówców wypowiadających się ogólnie pozytywnie było siedem osób reprezentujących zdecydowanie pozytywną opinię o medialnych działaniach NGO (jedynie z gmin i powiatów). Przedstawiciel jednego z powiatów uznał, że organizacje pozarządowe potrafią bardzo dobrze współpracować z mediami, a nierzadko jest to modelowa współpraca. Kolejne 13 osób uznało, że NGO korzystają z mediów w dość szerokim zakresie, pięć osób twierdziło, że partnerzy społeczni korzystają z mediów w miarę potrzeb, ale były też głosy: „w zadowalającym stopniu”, „w dość małym stopniu, lecz w pozytywnej formie i treści”. 1/3 rozmówców była zdania, że partnerzy społeczni w niewielkim stopniu korzystają z mediów i opinii publicznej dla wzmocnienia swojego głosu, a dwie osoby stwierdziły, że nie korzystają w ogóle. Przedstawiciel jednego z urzędów marszałkowskich stwierdził, że głównym powodem tej sytuacji jest brak środków finansowych i kadr. Trzy osoby (z gminy, ministerstwa i urzędu marszałkowskiego) nie miały wiedzy na ten temat, argumentując, że reprezentowane przez nie urzędy nie dokonują oceny wykorzystania mediów i opinii publicznej przez NGO.

Uczestnicy badania wymieniali różne formy docierania do opinii publicznej przez organizacje pozarządowe, jak np.: stała współpraca i kontakt z lokalną prasą, radiem i telewizją, prowadzenie własnej strony internetowej i blogów, organizowanie kampanii społecznych, spotkań kulturalnych, imprez sportowych i nadawanie im medialnego charakteru. Kilka osób powiedziało, że NGO współpracują również z urzędami w zakresie docierania do opinii publicznej wykorzystując doświadczenia pracowników urzędu, a także korzystając z promocji poprzez publikacje we własnych wydawnictwach urzędów (np. aktualnościach gminnych) czy wspólnych anonsów w lokalnych mediach. Padł też głos wskazujący na rzadkie korzystanie przez NGO z bezpłatnej pomocy władz publicznych w zakresie docierania do opinii publicznej (np. za pośrednictwem strony internetowej starostwa).

Z wypowiedzi przedstawicieli gmin wynika, że NGO podejmują działania medialne głównie w celu promowania swojej działalności i wzmocnienia swojego wizerunku, niż dla nacisku na władze. Chociaż zdarzają się przypadki, że organizacje niezadowolone z decyzji władzy lokalnej (np. gdy ich oferta realizacji zadań zgłoszona w konkursie nie została przyjęta i nie uzyskają dofinansowania na organizację imprezy lub nie uzyskają innego wsparcia), nagłaśniają sprawę w mediach lokalnych, szczególnie gdy sprawa dotyczy oferty złożonej przez organizację związaną z właścicielem gazety. Z drugiej strony według reprezentanta jednej z gmin *„często jest tak, że media wykorzystują organizacje społeczne”*.

W opinii przedstawiciela jednego z ministerstw to media w zbyt małym stopniu korzystają z pracy i dorobku NGO, działalność organizacji pozarządowych nie jest interesującym dla mediów tematem. Rozmówca zwrócił uwagę na brak stałych bloków tematycznych poświęconych NGO w stacjach telewizyjnych oraz znikome nakłady drukowane o tej tematyce. Szansę na poprawę tej sytuacji widzi w wykorzystaniu Internetu jako ogólnodostępnego i niedrogiego medium. Reprezentant innego ministerstwa dostrzegł zagrożenia w kontaktach organizacji pozarządowych z mediami uznając, że udział mediów w procesie legislacyj-

nym, może oznaczać włączenie w proces decyzyjny opinii populistycznych, wyrażanych, np. w tabloidach, co może mieć negatywny wpływ na ostateczny kształt uregulowań. Wyraził też pogląd, że należy jasno oddzielić kanał konsultacji społecznych od kanału medialnego.

4.5. Umiejętność prowadzenia spotkań z władzami publicznymi – przeszkody w efektywnym organizowaniu i prowadzeniu spotkań

Ostatnią kwestią poddaną ocenie przedstawiciele władz publicznych w części dotyczącej barier w uwzględnianiu opinii partnerów społecznych była umiejętność NGO prowadzenia spotkań z przedstawicielami władz publicznych oraz największych przeszkód w organizacji i efektywnym prowadzeniu takich spotkań.

Zdecydowana większość rozmówców (84%) uważała, że organizacje pozarządowe potrafią prowadzić spotkania. Wśród pozytywnych opinii znalazły się twierdzenia, że NGO nawet potrafią dobrze przygotować się do swojej roli, że organizują doroczne imprezy (np. Forum Organizacji Pozarządowych), na które zawsze są zapraszani przedstawiciele władz lokalnych (wójtowie, burmistrzowie, starosta, urzędnicy samorządowi), organizują wspólne konferencje tematyczne, sympozja międzynarodowe, cykle szkoleń dla wolontariuszy oraz urzędników samorządowych i publicznych. W grupie osób generalnie uważających, że organizacje pozarządowe potrafią prowadzić spotkania, znaleźli się jednak reprezentanci gmin i powiatów (w sumie ośmiu rozmówców), którzy zastrzegli, że nie wszystkie organizacje potrafią prowadzić spotkania, albo, że jedynie duże i z dużym doświadczeniem.

Czterech uczestników badania – przedstawiciele gmin i jednego ministerstwa zauważyło, że spotkania prowadzą urzędnicy, ponieważ jest takie oczekiwanie ze strony partnerów społecznych, albo też inicjatywa spotkania wychodzi od samorządu. W każdej z grup uczestniczących w badaniu znalazły się osoby zgłaszające zastrzeżenia do umiejętności organizacji pozarządowych w zakresie prowadzenia spotkań, a co czwarty przedstawiciel urzędu wskazał przeszkody w organizacji i efektywnym prowadzeniu spotkań z władzami publicznymi.

Najczęściej wymienianą przeszkodą był brak woli porozumienia ze strony partnerów społecznych, a ponadto wymieniono: brak odpowiedniej wiedzy merytorycznej w części NGO, oczekiwania wobec władz nieadekwatne do możliwości samorządu, postawa roszczeniowa i różne rozumienie pojęcia „dobra wspólnego”, brak wystarczających środków finansowych na organizację takich spotkań, brak wystarczającej umiejętności podejmowania wystąpień publicznych, żywiołowe, jednoczesne wypowiedzi przedstawicieli różnych organizacji lub kilku przedstawicieli organizacji jednocześnie, poruszanie zbyt wielu tematów, z których część nie mieści się w kompetencjach gminy, brak przygotowania ze strony niektórych organizacji programu spotkania, próby wywarcia wpływu na władze poprzez krzyki obecnych osób, organizowanie happeningów z udziałem mediów, brak odpowiedniego zaplecza techniczno-informatycznego dla efektywniejszego przebiegu spotkania, brak czasu, nie korzystanie przez urzędników z zaproszeń na spotkania lub częste wysyłanie urzędników o kompetencjach nieadekwatnych do poruszanej problematyki (wypowiedź przedstawiciela jednego z urzędów marszałkowskich). Reprezentant jednego z ministerstw, wśród największych barier przy prowadzeniu czy organizacji spotkań przez NGO wymienił również: brak znajomości procedur organizacyjnych w administracji (wymogi dotyczące zamówień publicznych, terminy na odpowiedź), brak odpowiedniego planowania finansowego (inny sposób budżetowania w organizacjach pozarządowych, inny u dysponentów budżetu państwa), a także stronnictwo przy prowadzeniu spotkań, czyli „nastawienie na konfrontację zła administracja – dobre społeczeństwa obywatelskie”, co uniemożliwia osiągnięcie kompromisu.

Ponadto pojawiły się wypowiedzi świadczące o rzadkim organizowaniu spotkań przez organizacje pozarządowe, o różnym poziomie spotkań, albo o braku spotkań w ogóle. Przedstawiciel jednej z gmin przekazał, że najczęściej z gminą stale współpracują te same osoby, wówczas jest łatwiej, jeśli są to jednocześnie pracownicy gminy.

Podsumowanie

Analizując wypowiedzi przedstawicieli władz samorządowych i urzędów centralnych warto zwrócić uwagę na poniższe fakty.

1. Władze publiczne chętnie sięgają po wiedzę i doświadczenia NGO, ale musi być to wiedza merytoryczna, a opinie i ekspertyzy powinny być sporządzane przez osoby do tego uprawnione, wtedy pozyskane opinie są uwzględniane w procesach decyzyjnych. Jedynie kilku reprezentantów gmin stwierdziło, że korzystają z wiedzy NGO w podstawowym zakresie, wtedy, gdy wymagają tego przepisy prawa.
2. Uczestnicy badania widzą wiele korzyści wynikających z uwzględniania opinii NGO przez władze publiczne, według nich obejmują one takie kategorie, jak: społeczna, finansowa, decyzyjna, organizacyjna, merytoryczna oraz tzw. inne. Jednocześnie przedstawiciele władz publicznych dostrzegają zagrożenia płynące z tej praktyki. Najczęściej wymienianym przez respondentów zagrożeniem jest partykularyzm organizacji pozarządowych, podkreślali to zarówno przedstawiciele gmin, jak i powiatów i ministerstw, tego typu wypowiedzi nie pojawiły się natomiast wśród reprezentantów urzędów marszałkowskich. W wypowiedziach zwracano uwagę na możliwość uwzględniania przez NGO tylko swoich interesów i dobra reprezentowanej przez siebie grupy, bez uwzględnienia dobra ogółu i kosztem innych. Interesujący jest fakt, że 60% pytanych było w stanie wymienić korzyści wynikające ze współpracy konsultacyjnej z NGO, lecz tylko 30% umiało podać potencjalne zagrożenia z nią związane. Należy także wspomnieć, że 28% przedstawicieli władz biorących udział w badaniu, poza stwierdzeniem, że w bieżącej działalności są zainteresowani włączaniem opinii i ekspertyz NGO i z nich korzystają, nie podała żadnego przykładu korzyści płynących z tej współpracy ani możliwych zagrożeń wynikających z szerokich konsultacji społecznych.
3. W opinii respondentów większość organizacji stara się na bieżąco sprawdzać, w jakim stopniu ich opinie są uwzględniane przez władze, twierdzi tak 68% respondentów, 6% uważa jednak, że NGO w niewielkim stopniu lub w ogóle nie interesują się raz przedstawioną opinią. Interesujące jest jednak to, że około 20% respondentów albo nie odpowiedziało na to pytanie, albo nie spotkało się z taką praktyką (monitoringiem własnych działań przez NGO). Najczęściej spotykanymi sposobami monitorowania przez NGO procesu konsultacyjnego, a co za tym idzie losów ich opinii i ekspertyz są kontakty z urzędem bezpośrednie lub telefoniczne, włączanie się w prace grup opiniujących oraz ciał oceniających stopień realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia, śledzenie informacji w oficjalnych serwisach internetowych odpowiednich urzędów lub w prasie lokalnej. Część z NGO oczekuje od władz formalnego informowania na bieżąco o postępach w sprawie, bez konieczności dopytywania się z ich strony, co rozumieją nieliczni reprezentanci władz, którzy przesyłają do NGO aktualne informacje.
4. Zdaniem uczestników badania współpraca pomiędzy NGO oraz tworzenie koalicji są możliwe, lecz zależne od wielu czynników. Łatwiej o współpracę tam, gdzie w grę wchodzi ważny interes społeczny, czy to lokalny, czy regionalny, trudniej gdy do gło-

su dochodzą osobiste pretensje i interesy małej grupy ludności. Można też wnioskować, że pracownicy urzędów gmin i powiatów, mając częściej do czynienia z NGO niezrzeszonymi w federacyjne czy sieciowe struktury, działającymi na mniejszych obszarach, jakimi są gminy i powiaty, częściej zauważają partykularyzm ich interesów i poruszanie się tylko i wyłącznie w obrębie własnych planów i programów oraz osobiste animozje ich liderów, co utrudnia lub wręcz uniemożliwia współpracę i wypracowywanie wspólnych stanowisk. Natomiast urzędy marszałkowskie i ministerstwa korzystające z opinii większych, lepiej zorganizowanych NGO, o innych niż lokalne celach i zadaniach statutowych, rzadziej spotykają się z problemem rozbieżności, czy konfliktu interesów, choć nie można powiedzieć, że ich nie dostrzegają. W opinii nielicznych respondentów, NGO są skłonne zmieniać swoje zdanie i na nowo formułować stanowisko w miarę trwania procesu konsultacyjnego lub uwzględniania przez władze zaproponowanych przez NGO zmian.

5. Generalnie, zdaniem większości uczestników badania organizacje pozarządowe korzystają z mediów i opinii publicznej dla wzmocnienia swojego głosu, choć wśród nich nie znaleźli się przedstawiciele ministerstw i był tylko jeden reprezentant starostw. NGO podejmują działania medialne głównie w celu promowania swojej działalności i wzmocnienia swojego wizerunku, a nie w celu nacisku na władze. Chociaż zdarzają się przypadki, że organizacje niezadowolone z decyzji władzy nagłaśniają swoje stanowisko. Część rozmówców była zdania, że partnerzy społeczni w niewielkim stopniu korzystają z mediów i opinii publicznej dla wzmocnienia swojego głosu, a dwie osoby stwierdziły, że nie korzystają w ogóle. Powodem tej sytuacji może być brak środków finansowych i kadr.
6. Organizacje pozarządowe stosują wiele sposobów docierania do opinii publicznej, np.: stała współpraca i kontakt z lokalną prasą, radiem i telewizją, prowadzenie własnej strony internetowej i blogów, organizowanie kampanii społecznych, spotkań kulturalnych, imprez sportowych i nadawanie im medialnego charakteru. NGO współpracują również z urzędami w zakresie docierania do opinii publicznej, choć nie zawsze korzystają z oferowanej im bezpłatnej pomocy władz publicznych w zakresie docierania do opinii publicznej (np. za pośrednictwem strony internetowej starostwa).
7. Organizacje pozarządowe potrafią inicjować i prowadzić różne spotkania, jednak nie wszystkie, lepiej wypadają duże NGO i z dużym doświadczeniem. Można zaobserwować wiele braków w kompetencjach przedstawicieli partnerów społecznych w tej kwestii. Niekiedy spotkania prowadzą urzędnicy, ponieważ jest takie oczekiwanie ze strony partnerów społecznych, albo też inicjatywa spotkania wychodzi od samorządu.

5. Zwiększenie zaangażowania partnerów społecznych w procesy decyzyjne władz publicznych

Ostatnim, piątym blokiem pytań, na które odpowiedzieli przedstawiciele władz rządowych i samorządowych, była ocena działań, jakie władza publiczna mogłaby podjąć, aby w większym stopniu zaangażować partnerów społecznych w procesy decyzyjne. Respondentom przedstawiono dwa zakresy możliwych działań, które mogłyby zwiększyć uczestnictwo partnerów społecznych w podejmowaniu decyzji przez władze, wraz z prośbą o przedstawienie pojawiających się w nich trudności i ich przyczyn, tj.:

- zwiększenie dostępu do projektów aktów prawnych, projektów decyzji administracyjnych, założeń polityki władz publicznych w zakresie ich kompetencji;
- skuteczniejsze realizowanie zapisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Ponadto respondentów poproszono o ocenę barier występujących w dotarciu do informacji publicznej oraz udziału partnerów społecznych w procesie decyzyjnym na szczeblu rządowym i samorządowym. Przedstawiciele władzy publicznej wskazali:

- jakie metody, formy i sposoby działania organizacji pozarządowych powodują, że władze publiczne mogą czasami niechętnie dzielić się informacjami z organizacjami pozarządowymi;
- w jakim stopniu organizacje pozarządowe są angażowane w procesy polityczne przez przeciwników politycznych i w jakim zakresie wpływa to na niechęć władz do współpracy z tymi organizacjami;
- w jakim zakresie i jak w procesie dostępu do informacji wykorzystywane są nowoczesne środki techniczne (Internet, komunikatory), zarówno przez władze, jak i przez organizacje pozarządowe;
- w jaki sposób można poprawić dostęp partnerów społecznych do informacji.

5.1. Zwiększenie dostępu do projektów aktów prawnych, projektów decyzji administracyjnych oraz założeń polityki władz publicznych w zakresie ich kompetencji

Jak podkreśliła większość respondentów, władze publiczne starają się jak najszerzej upubliczniać i ułatwiać dostęp partnerom społecznym do dokumentów urzędowych. Najbardziej dostępne są wszelkie projekty aktów prawnych, co wynika między innymi z istniejących przepisów prawnych. Zarówno przedstawiciele urzędów gminnych i miejskich, jak i przedstawiciele urzędów marszałkowskich zaznaczyli, że dostęp do projektów aktów prawnych jest w zasadzie nieograniczony, gdyż wszystkie planowane zmiany są dostępne zarówno w urzędzie na tablicy ogłoszeń lub w biurze rady, jak i na stronach Biuletynu Informacji Publicznej. Co więcej, duża część urzędów, których przedstawiciele wzięli udział w wywiadach, udostępnia projekty aktów także na oficjalnych stronach internetowych miasta i gminy oraz w prasie lokalnej. Co ciekawe, tylko trzech respondentów powiedziało, że w ramach współpracy z partnerami społecznymi, ich urzędy opracowały projekty uchwał lub specjalnych programów w sprawie szczegółowego konsultowania prawa miejscowego z organizacjami pozarządowymi, a jeden z nich zaznaczył, że w urzędzie został specjalnie powołany pełnomocnik ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jeden z uczestników badania wskazał, iż dobrą metodą aktywizacji partnerów społecznych mogłaby być możliwość inicjatywy obywatelskiej (obywatelskie projekty uchwał uchwalane jako akty prawa miejscowego).

Nieco inaczej wygląda sytuacja dostępu i konsultowania projektów decyzji administracyjnych. Większość respondentów przyznała, że projekty decyzji administracyjnych nie są przez nich w ogóle konsultowane lub są konsultowane w małych grupach osób, których decyzje te bezpośrednio dotyczą. Jak podkreślił jeden z reprezentantów samorządów *„te decyzje, które mają być podawane do wiadomości publicznej są umieszczane na tablicy ogłoszeń i stronie BIP. Decyzje wydawane w sprawach indywidualnych mogą być udostępniane jedynie tym, którzy w danym postępowaniu mają przymiot strony w tym również organizacjom społecznym, które zostały dopuszczone do udziału w postępowaniu. Decyzje takie nie są informacją publiczną i nie są podawane do wiadomości publicznej.”* Większość respondentów wskazała, że tylko projekty mające bezpośredni wpływ na lokalną społeczność są

omawiane na szerokim forum publicznym, jednak zazwyczaj jest to okrojone grono partnerów bezpośrednio zaangażowanych w daną sprawę (są stronami sprawy), a pozostałe podmioty wiedzę na dany temat uzyskują na podstawie ostatecznych decyzji. Co ciekawe, jeden z przedstawicieli samorządu gminnego zaznaczył, że „decyzje administracyjne są wydawane w oparciu o akty wyższego rzędu, tak więc brak jest możliwości włączania partnerów społecznych do procesu jakim jest wydawanie decyzji administracyjnych.” Podobnych odpowiedzi udzielili reprezentanci urzędów marszałkowskich, stwierdzając, że decyzje, które mają szczególne znaczenie dla danej społeczności lokalnej są poddawane konsultacjom. Co dziwne, jeden z przedstawicieli tej władzy zaznaczył jednak, że w jego województwie decyzje administracyjne nie są przedmiotem konsultacji, ze względu na fakt, iż nie leżą one w zakresie kompetencji NGO.

Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, najbardziej dostępnymi dokumentami dla partnerów społecznych są założenia polityki władz publicznych. Wszyscy reprezentanci samorządu lokalnego zgodnie przyznali, że założenia polityki takie, jak: plany, programy, strategie, budżet gminny oraz wieloletnie plany inwestycyjne są powszechnie dostępne na stronach internetowych urzędów oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Ponadto są one dostępne w siedzibach urzędów. Przedstawiciele samorządu wojewódzkiego zaznaczyli, że polityka rozwoju województwa jest poddawana cyklicznym dyskusjom i konsultacjom w trakcie obrad sejmiku województwa, na które wszyscy zainteresowani mają wolny wstęp, oraz dodatkowo realizowana jest transmisja sesji przez lokalne telewizje. Co ciekawe, jeden z przedstawicieli urzędu marszałkowskiego przyznał, że założenia polityki władz publicznych w zakresie ich kompetencji nie są ogólnodostępne, gdyż kompetencje władz określają ustawy samorządowe.

Z przedstawionych wyników widać więc, że większość respondentów dobrze ocenia przejrzystość i łatwość w dotarciu do aktów prawnych, projektów decyzji administracyjnych oraz założeń polityki władz publicznych w zakresie ich kompetencji, a urzędy starają się jak najbardziej upowszechniać wymienione wyżej dokumenty. Jak podkreślają respondenci, największym problemem we współpracy z partnerami społecznymi jest ich brak zainteresowania, szczególnie w sprawach, które ich bezpośrednio nie dotyczą. Jednocześnie przedstawiciele urzędów, którzy wzięli udział w wywiadach podkreślają, że dużą barierą we wzajemnej współpracy jest brak utrwalonych standardów działań, zarówno po stronie władz, jak i organizacji pozarządowych, co wpływa na brak dialogu pomiędzy tymi podmiotami, brak inicjatywy oraz otwartości i chęci współpracy. Respondenci z jednej strony wskazali na konieczność lepszego śledzenia przez partnerów społecznych działań władz, z drugiej natomiast na niewykorzystane przez urzędy możliwości bezpośredniego dotarcia i aktywizacji partnerów, na przykład poprzez organizację cyklicznych spotkań, co ułatwiłoby ich zdaniem współpracę szczególnie z organizacjami, które z przyczyn technicznych (ograniczony dostęp do Internetu) nie są w stanie śledzić komunikatów pojawiających się na stronach internetowych urzędów.

Trzech respondentów podkreśliło, że zmiana musi także ulec samo podejście władz do partnerów społecznych. Ich zdaniem, władze lokalne muszą zacząć postrzegać działające w ich obszarze organizacje jako partnerów, a nie jako realizatorów konkretnych zadań. Przedstawiciele urzędów biorących udział w wywiadach postulują o więcej otwartości i zrozumienia dla partnerów społecznych oraz podejmowanie inicjatyw w zakresie nawiązywania współpracy nie tylko na polu konsultacji, lecz także na polu codziennych działań takich, jak: współorganizacja wydarzeń kulturalnych i sportowych, wspieranie inicjatyw społecznych i wydarzeń lokalnych, organizacja konkursów itp.

Ponadto, przedstawiciele samorządu lokalnego wskazali jako duże bariery współpracy z partnerami społecznymi brak wystarczających środków finansowych, skomplikowane procedury regulujące współpracę a jednocześnie obciążające organizacje pozarządowe (m.in. przez ogromną liczbę wydawanych decyzji administracyjnych) oraz brak szczegółowych strategii współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zdaniem dwóch przedstawicieli urzędów gminnych dużą barierą jest także brak wsparcia dla nowo powstałych organizacji pozarządowych (doradztwo księgowo, prawne, informacja o możliwości pozyskiwania środków). Co ciekawe, jeden z respondentów podkreślił, że na razie nie widzi potrzeby konsultowania aktów prawnych, chociaż widzi bariery w spełnianiu oczekiwań mieszkańców. Jednak, jak zaznaczył, konsultowanie ich z mieszkańcami wymagałoby dużych nakładów finansowych i personalnych ze strony gminy. Dobrym rozwiązaniem w tym zakresie byłoby więc wprowadzenie propozycji jednego z przedstawicieli starostw, biorących udział w wywiadach, który zaznaczył, że należy opracować obiektywne kryteria, określające, które decyzje powinny być w szczególny sposób poddane procesowi uspołeczniania, a które nie. Z kolei jeden z przedstawicieli władz samorządowych zaznaczył, że dobrym rozwiązaniem jest wysyłanie projektów uchwał do organizacji pozarządowych celem omówienia ich przed sesją podczas obrad komisji oraz indywidualne zapraszanie ich na posiedzenia komisji i rady.

W ocenie przedstawicieli ministerstw, którzy wzięli udział w wywiadach, partnerzy społeczni są włączani do procesu konsultacji aktów prawnych. Zaznaczają jednak, że trudności we współpracy władzy publicznej z partnerami społecznymi wynikają z braku sankcji za nieprzestrzeganie obowiązku konsultacji. Dodatkowo, w ich ocenie, trudnością jest brak spójnego systemu dostępu do projektów aktów prawnych i ich założeń (na to zapotrzebowanie odpowiada projekt Ministerstwa Gospodarki w ramach PO KL), gdyż strony internetowe administracji publicznej są nieprzejrzyste i bardzo często brakuje na nich odpowiedniej dokumentacji. Co więcej, dla organizacji trudności w dostępie do projektów aktów prawnych wynikają także z braku odpowiednich środków technicznych, ułatwiających przekazywanie dokumentów drogą elektroniczną. Przedstawiciele ministerstw są zgodni, że należy dążyć do zwiększenia dostępu organizacji pozarządowych do projektów aktów prawnych i założeń polityki władz publicznych w zakresie ich kompetencji.

5.2. Skuteczniejsze realizowanie zapisów ustawy o dostępie do informacji publicznej

Zdaniem przedstawicieli samorządów lokalnych ustawa o dostępie do informacji publicznej jest w urzędach stosowana w stopniu zadowalającym, jednak nie zawsze forma upublicznienia informacji jest wystarczająca. Jak podkreślili respondenci, pomimo zamieszczania informacji na stronach internetowych, tablicach informacyjnych, w biuletynach informacji publicznej oraz w prasie lokalnej, partnerzy społeczni nie zawsze są świadomi, gdzie mogą znaleźć interesujące ich dokumenty. Jak się okazuje, w niektórych samorządach problemem są także braki techniczne, m.in. nie wszystkie organizacje dysponują dostępem do Internetu, albo nie potrafią skutecznie się po nim poruszać. W związku z powyższym, zdaniem respondentów, należy przede wszystkim informować o możliwościach dostępu do informacji i zastosowanych kanałach. Ponadto, w ich ocenie, brakuje jednolitego narzędzia dla wszystkich urzędów, aby ich strony BIP były takie same i zawierały wymagane informacje i dokumenty, tak by znalezienie poszukiwanych materiałów nie sprawiało partnerom problemów. Przedstawiciele samorządu lokalnego pokreślili także, że bardzo efektywne jest wdrażanie takich projektów, jak e-urząd czy systemów telekomunikacyjnych sms-info. Zdaniem respondentów urzędy powinny także powszechnie wydawać publikacje i biuletyny gminne w formie papierowej.

Respondenci podkreślili także, że w ramach zwiększania dostępu do informacji publicznej urzędy powinny poszerzać informatory z bezpłatnym dostępem do Internetu oraz organizować bezpośrednie spotkania, także nieformalne, gdyż w ich ocenie spotkania z władzami mogą pozytywnie wpływać na zacieśnianie relacji, a tym samym pomagać w aktywizacji partnerów społecznych. Zdaniem uczestników wywiadów także samorządowcy powinni aktywnie angażować się w proces informowania i przekazywania informacji społeczeństwu, podczas swoich indywidualnych spotkań z wyborcami.

Kolejną ważną kwestią w skuteczniejszym realizowaniu ustawy o dostępie do informacji publicznej jest zwiększanie dostępu do projektów aktów prawnych m.in. przez włączanie partnerów społecznych w proces ich projektowania. Także w tym przypadku, zdaniem respondentów, władze publiczne powinny organizować spotkania z partnerami społecznymi w celu prowadzenia otwartej dyskusji na temat potrzeb, oczekiwań i opinii w sprawach ważnych dla partnerów społecznych. Jak podkreślił jeden z przedstawicieli starostw: *„poprzez wzajemne informowanie się i komunikowanie, buduje się dobre relacje i wzajemny szacunek, nawet jeśli mamy odmienne przekonania i stanowiska.”*

Także w opinii przedstawicieli ministerstw, ustawa o dostępie do informacji publicznych, pomimo tego, że jest często nieprecyzyjna, jest przez urzędy przestrzegana. Jednak największym problemem w tym zakresie jest, że celem ustawy jest wzrost przejrzystości, a nie sprzyjanie dialogowi społecznemu. Dlatego, zdaniem jednego z respondentów z tej grupy w Polsce powinno korzystać się z doświadczeń krajów o wyższej kulturze współpracy władzy z partnerami społecznymi, np. z doświadczenia administracji publicznej w Szwecji, gdzie obywatele mogą wystąpić o dostęp do pełnej dokumentacji procesu legislacyjnego, łącznie z korespondencją elektroniczną wymienianą przez urzędników. Jak podkreślił, jest to kwestia nie tyle zapisów prawa, ale kultury organizacyjnej i pełnej otwartości na partnerów publicznych.

5.3. Działania organizacji pozarządowych zniechęcające władze publiczne do dzielenia się z nimi informacjami

Zdaniem przedstawicieli samorządu lokalnego podstawowym problemem, jaki występuje w kontaktach z partnerami społecznymi jest nie dotrzymywanie wyznaczonych terminów, roszczeniowe nastawienie organizacji pozarządowych oraz brak kompetencji, który często doprowadza do zajmowania przeciwnych stanowisk bez jakichkolwiek podstaw merytorycznych. Dużym problemem w ocenie tej grupy respondentów jest także to, że część organizacji przestaje działać w interesie reprezentowanej grupy społecznej a zaczyna zajmować się subiektywnymi pobudkami, często materialnymi lub politycznymi sympatiami, działając tylko dla celów własnych, a nie w interesie ogółu. Przedstawiciele samorządu lokalnego podkreślili także, że niechęć dzielenia się informacjami z organizacjami pozarządowymi wynika z tego, że często ujawnia się konkurencyjność celów różnych organizacji i trudno jest zaspokoić interesy jednej grupy, nie naruszając interesów innej. Ponadto, zdaniem respondentów, partnerzy społeczni często nie są w stanie wziąć na siebie odpowiedzialności za podjęte w toku konsultacji decyzje oraz wykorzystują zebrane dane osobowe niezgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych.

Zarówno w ocenie przedstawicieli samorządu lokalnego, jak i reprezentantów starostw biorących udział w wywiadach, niechęć do dzielenia się projektami i założeniami, wynika także z częstego wykorzystywania przez partnerów pozyskanych informacji do realizacji swych indywidualnych celów, poprzez upublicznienie ich w niewłaściwy sposób i tendencyjne przekazanie społeczeństwu, co rodzi wiele konfliktów i powoduje zu-

pełne niezrozumienie celów działania władzy. Takie nierzetelne przekazanie informacji oraz brak podkreślenia, że w trakcie konsultacji dokument jest w fazie projektowania a nie ostatecznego wdrożenia, często prowadzi do wewnętrznych sporów i protestów, co znacznie przedłuża proces podejmowania decyzji. Jak podkreślali respondenci ze starostw, zdarzają się podobne sytuacje, będące skutkiem celowego działania partnerów społecznych, a ich efektem ma być wywieranie presji na władzę. Co gorsza, często takie działanie jest efektem interpersonalnych nieporozumień i antypatii, lub nieumiejętnego artykułowania potrzeb partnerów, a nie ma żadnego uzasadnienia merytorycznego. Ten brak partnerskiego traktowania władzy publicznej zniechęca do przeprowadzania szerokich konsultacji.

Z kolei w ocenie przedstawicieli ministerstw biorących udział w wywiadach, widoczne są dwa główne problemy we współpracy partnerów społecznych z władzą. Po pierwsze, władze niechętnie się dzielą informacjami, ponieważ nie postrzegają organizacji jako partnerów, a jako klientów i wciąż niejasne są dla nich korzyści wynikające z dzielenia się informacjami. Z drugiej strony, konsultacje społeczne w atmosferze konfrontacji oraz nie stosowanie się organizacji pozarządowych do wyznaczonych procedur konsultacji (np. brak reakcji przy opiniowaniu projektów aktów prawnych) i korzystania z informacji publicznej czynią konsultacje nieskutecznymi. Ponadto, jak podkreślił przedstawiciel jednego z urzędów marszałkowskich, władze publiczne czasami niechętnie dzielą się informacjami z organizacjami pozarządowymi, głównie w sytuacji, gdy informacje mogą być wykorzystane przez przeciwników politycznych.

5.4. Stopień zaangażowania organizacji pozarządowych w procesy polityczne oraz jego wpływ na niechęć władz do współpracy z tymi organizacjami

Jak wynika z przedstawionych odpowiedzi, na szczeblu władzy samorządowej, ponad połowa respondentów przyznaje, że nie wystąpiła na ich terytorium sytuacja upolitycznienia struktur organizacji pozarządowych. Część z przedstawicieli urzędów gmin i miast zaznaczyła jednak, że takie sytuacje zdarzają się, szczególnie w czasie wyborów samorządowych lub gdy władze danej organizacji są zaangażowane politycznie. W takich przypadkach, zdarza się, że przeciwnicy polityczni próbują wpływać na wysokość roszczeń (głównie finansowych) w związku z działalnością danej organizacji, a spotykając się z odmową spełnienia sztucznie podwyższonych oczekiwań, wykorzystują to tłumacząc zdarzenie rzekomą niechęcią władz. Respondenci zaznaczyli, że upolitycznienie organizacji wpływa negatywnie na jakość współpracy z władzą, gdyż nie stosują one argumentów merytorycznych. Jednak, jak podkreślili uczestnicy wywiadów, lokalne życie jest zorganizowane według potrzeb mieszkańców, bez politycznych ideałów i tego typu sytuacje coraz częściej budzą opór i niechęć społeczeństwa, przez co są naturalnie eliminowane.

Podobne zdanie reprezentują przedstawiciele starostw i urzędów marszałkowskich, którzy w większości nie zaobserwowali podobnego zjawiska, jednak zdają sobie sprawę z tego, że niektóre organizacje pozarządowe stają się narzędziem politycznym, co w ich ocenie, negatywnie wpływa na współpracę z władzą.

Nieco inaczej wygląda postrzeganie upolitycznienia organizacji pozarządowych na szczeblu krajowym. Przedstawiciele ministerstw, którzy wzięli udział w wywiadach, zadeklarowali, że nie dokonują oceny stopnia zaangażowania politycznego danej organizacji i nie jest to problem, który ma istotne znaczenie dla postrzegania organizacji jako partnerów w konsultacjach społecznych.

5.5. Stopień wykorzystywania nowoczesnych środków technicznych (Internet, komunikatory) przez władze i przez organizacje pozarządowe w procesie dostępu do informacji

Jak wynika z uzyskanych w wywiadach odpowiedzi, najczęściej wykorzystywanymi przez władze samorządowe i starostwa narzędziami internetowymi są strony internetowe urzędów, Biuletyn Informacji Publicznej oraz poczta elektroniczna. Na stronach internetowych urzędów podawane są wszystkie aktualne informacje o działaniach samorządowych, wydarzeniach kulturalnych, ofertach inwestycyjnych, publikowane są dokumenty w wersji on-line, a także zamieszczane są krótkie opisy działalności organizacji pozarządowych wraz z linkami do ich stron internetowych. Niektórzy z respondentów wskazali, że na stronach istnieje możliwość skorzystania z ogólnodostępnego forum mieszkańców, a także zadania pytań on-line władzom i zamieszczania własnych opinii. Często też w procesie informowania wykorzystywane są oficjalne portale promocyjne danego miasta lub gminy, niezwiązane bezpośrednio z urzędem. Samorządy chętnie korzystają również z kontaktu telefonicznego. Popularnym środkiem informowania są również wszelkiego rodzaju media elektroniczne, tj. prasa lokalna wydawana on-line, telewizja i rozgłośnie radiowe, w których niektóre urzędy mają swoje cykliczne audycje. Jeden z samorządów planuje wprowadzenie w najbliższym czasie e-urzędu wraz z systemem sms-info, kolejny natomiast wprowadza tzw. infomat, dzięki któremu mieszkańcy będą mogli wyszukać potrzebne informacje.

Jak podkreślają respondenci, pomimo częstego korzystania z narzędzi elektronicznych przez urzędy, nadal nie wszystkie organizacje i społeczności dysponują pełnym dostępem do Internetu, co powoduje duże bariery w komunikacji. Zauważalne jest, że z dostępnych informacji korzystają głównie młode osoby, a starsi mieszkańcy nadal oczekują informacji ustnej lub pisemnej. Władze gminne i miejskie starają się jednak wyjść naprzeciw tym potrzebom i organizują miejskie kawiarenki internetowe i wioski internetowe, dzięki którym mieszkańcy mają bezpłatny dostęp do Internetu.

Zupełnie inaczej wygląda stopień wykorzystania e-narzędzi na szczeblu krajowym i wojewódzkim. Jak zaznaczyli przedstawiciele ministerstw i urzędów marszałkowskich biorący udział w wywiadach, większość próśb o informacje oraz odpowiedzi na nie przekazywanych jest właśnie pocztą elektroniczną, co znacznie przyspiesza cały proces. Respondenci podkreślili, że z roku na rok można zaobserwować coraz lepsze wykorzystanie elektronicznych i innych środków technicznych w komunikacji społecznej. Dlatego zarówno ministerstwa, jak i urzędy marszałkowskie starają się w pełni wykorzystać potencjał narzędzi elektronicznych, udostępniając on-line projekty aktów prawnych, stanowiska i opinie oraz informacje związane z działaniami podejmowanymi przez resorty.

5.6. Poprawa dostępu partnerów społecznych do informacji

Przedstawiciele władz biorący udział w wywiadach zostali także poproszeni o wskazanie najlepszych ich zdaniem rozwiązań, które poprawią dostęp partnerów społecznych do informacji publicznych. Respondenci stwierdzili, że generalnie nie widzą problemu w dostarczeniu do informacji publicznej, gdyż ich zdaniem dostęp do wszystkich niezbędnych dokumentów jest dla partnerów społecznych nieograniczony i wystarczający.

Przedstawiciele samorządu lokalnego oraz powiatowego zgodnie stwierdzili, że najlepszym sposobem na zwiększenie zainteresowania organizacji pozarządowych oraz poprawienie jakości współpracy z partnerami społecznymi jest szersze zastosowanie dostępnych narzędzi elektronicznych, w tym także rozwój ogólnodostępnej i bezpłatnej sieci internetowej. Respondenci wskazali także na potrzebę wyposażenia w sprzęt informatyczny małych

organizacji pozarządowych, które często borykają się z problemami finansowymi. Ponadto, wielu przedstawicieli biorących udział w wywiadach podkreśliło, iż należy rozszerzyć zakres dostępnych informacji na stronach internetowych urzędów oraz stworzyć specjalne podstrony dedykowane partnerom społecznym i procesom konsultacji. Jeden z respondentów wskazał na potrzebę stworzenia pełnej bazy kontaktowej wszystkich organizacji pozarządowych działających na terenie gminy, tak by poprzez kontakt mailowy bezpośrednio dostarczać informacje na temat działalności urzędu.

Przedstawiciele urzędów marszałkowskich biorących udział w wywiadach zaznaczyli, iż dostęp do informacji publicznej jest obecnie zapewniony w bardzo szerokim zakresie za pomocą różnych technik informacyjnych, a władze powinny skupić swoje działania na zachęcaniu organizacji pozarządowych do bieżącego śledzenia pojawiających się aktualności i dokumentów.

Z kolei przedstawiciele ministerstw, którzy wzięli udział w wywiadach wskazali na potrzebę standaryzacji procesu konsultacji i zwiększenie jego transparentności w ramach całego procesu tworzenia polityk rządowych. Jak podkreślili respondenci z tej grupy, poprawienie dostępu partnerów społecznych do informacji publicznej powinno postępować poprzez budowanie wzajemnego zaufania, odpowiedzialności oraz stopniowe zwiększanie popularności stron internetowych resortów i wydawnictw resortowych. Ciekawą informacją jest fakt, iż jedno z ministerstw rozpoczęło właśnie proces tworzenia systemu konsultacji *on-line*, który w założeniu ma umożliwić nieograniczony dostęp wszystkich partnerów społecznych do poszczególnych etapów tworzenia polityk oraz do wszelkich dokumentów rządowych.

Podsumowanie

Z omówionych w tej części odpowiedzi wynikają poniższe wnioski.

1. Większość przedstawicieli władz samorządowych i rządowych dobrze ocenia możliwość dostępu do informacji publicznej oraz jakość współpracy z partnerami społecznymi. Respondenci podkreślili, że wszelkie niezbędne dokumenty programowe oraz projekty aktów prawnych są w pełni dostępne dla zainteresowanych a urzędy starają się jak najszerszej je upowszechniać. Zdaniem respondentów ustawa o dostępie do informacji publicznej jest w urzędach stosowana w stopniu zadowalającym, jednak nie zawsze forma udostępniania jest dopasowana do potrzeb odbiorców. Jak podkreślili respondenci, pomimo zamieszczania informacji na stronach internetowych, tablicach informacyjnych, w biuletynach informacji publicznej oraz w prasie lokalnej, partnerzy społeczni nie zawsze są świadomi, gdzie mogą znaleźć interesujące ich dokumenty. Co więcej, wiele małych organizacji boryka się nadal z ograniczonym dostępem do Internetu.
2. Zdaniem przedstawicieli władz biorących udział w wywiadach, największym problemem we współpracy z partnerami społecznymi jest brak ich zainteresowania, szczególnie w sprawy, które ich bezpośrednio nie dotyczą oraz brak utrwalonych standardów działań, zarówno po stronie władz, jak i organizacji pozarządowych, co wpływa na brak dialogu pomiędzy tymi podmiotami, brak inicjatywy oraz otwartości i chęci współpracy. Dużym problemem jest także fakt, że część organizacji przestaje działać w interesie reprezentowanej grupy społecznej a zaczyna kierować się subiektywnymi pobudkami, często materialnymi lub politycznymi sympatiami, działając tylko dla celów własnych, a nie w interesie ogółu. Jednocześnie, respondenci zaznaczyli, że upolitycznienie organizacji (choć rzadko występujące) wpływa

negatywnie na jakość współpracy z władzą, gdyż nie stosują one argumentów merytorycznych i coraz częściej budzą opór i niechęć społeczeństwa.

3. Jak wynika z uzyskanych w wywiadach odpowiedzi, narzędziami najczęściej wykorzystywanymi przez władze samorządowe i starostwa są: strony internetowe urzędów, Biuletyn Informacji Publicznej oraz poczta elektroniczna. Zdaniem respondentów władze powinny zastanowić się nad wprowadzeniem jednolitego narzędzia dla wszystkich urzędów, tak aby ich strony BIP były takie same i zawierały podobne informacje i dokumenty. Dzięki temu znalezienie poszukiwanych materiałów nie będzie już sprawiało partnerom społecznym problemów. Przedstawiciele samorządu lokalnego pokreślili także, że bardzo efektywne jest wdrażanie takich projektów jak e-urząd czy systemów telekomunikacyjnych sms-info. Zdaniem uczestników wywiadów urzędy powinny także powszechnie wydawać publikacje i biuletyny gminne w formie papierowej.
4. Przedstawiciele samorządu lokalnego oraz powiatowego zgodnie stwierdzili, że najlepszym sposobem na zwiększenie zainteresowania organizacji pozarządowych oraz poprawienie jakości współpracy z partnerami społecznymi jest szersze zastosowanie dostępnych narzędzi elektronicznych, w tym także rozwój ogólnodostępnej i bezpłatnej sieci internetowej. Respondenci wskazali także na potrzebę wyposażenia w sprzęt informatyczny małych organizacji pozarządowych, które często borykają się z problemami finansowymi.
5. Jednocześnie, przedstawiciele władz rządowych podkreślili, że z roku na rok można zaobserwować coraz lepsze wykorzystanie elektronicznych i innych środków technicznych w komunikacji społecznej. Dlatego zarówno ministerstwa, jak i urzędy marszałkowskie starają się w pełni wykorzystać potencjał narzędzi elektronicznych udostępniając on-line informacje związane z podejmowanymi przez resorty działaniami, projekty aktów prawnych, stanowiska i opinie.



REKOMENDACJE DLA POLSKI

PODSUMOWANIE



Rekomendacje

Przedstawione w raporcie dobre praktyki w zakresie konsultacji społecznych w siedmiu krajach, jak również oczekiwania partnerów społecznych i wywiady przeprowadzone z przedstawicielami władz publicznych (również z parlamentarzystami), wskazują na możliwość wprowadzenia szeregu zmian, usprawniających dialog obywatelski w Polsce. Szczegółowe propozycje zmian, dotyczących wykorzystania doświadczeń zagranicznych w polskich warunkach, jak również propozycje przedstawicieli władz, dotyczące udziału partnerów społecznych w procesach decyzyjnych, propozycje ułatwiające pozyskanie informacji zwrotnej od organizacji pozarządowych i prowadzenie dialogu oraz przełamania barier związanych z uwzględnianiem opinii uczestników konsultacji i zwiększania zaangażowania organizacji w procesy decyzyjne władz, znalazły się w poprzednich częściach publikacji. Poniżej prezentujemy działania, które zdaniem zespołu autorskiego mogą w największym stopniu ułatwić proces konsultacji i zapewnić rzeczywisty udział organizacji obywatelskich w podejmowaniu decyzji, a tym samym podnieść jakość tych decyzji i jakość sprawowania władzy w Polsce.

1. **Wprowadzenie zasady informowania uczestników konsultacji o jej wynikach, w tym o uwzględnionych i odrzuconych propozycjach.** Raporty z wyników konsultacji są w dalszym ciągu sporządzane bardzo rzadko. Zdaniem części parlamentarzystów rozwiązanie takie jest potrzebne, lecz trudne w realizacji, ze względu na brak odpowiedniego personelu, który mógłby analizować nadesłane propozycje i odnosić się do nich merytorycznie. Zespół autorów zdaje sobie sprawę z trudności w realizacji wspomnianego postulatu, jednak bez niego trudno oczekiwać większego zaangażowania organizacji pozarządowych. Pozostawianie przy obecnych rozwiązaniach powoduje, że tylko największe organizacje biorą udział w dialogu z władzą. Małym organizacjom trudno przekonać swoich członków do włączania się w proces decyzyjny, jeżeli nie widzą rezultatów swojej pracy. Ponadto tego typu informacja zwrotna byłaby doskonałą lekcją dla wyrażających opinie, jakich argumentów używać, które argumenty łatwo podważyć, jakie argumenty zgłaszane w trakcie konsultacji są słabo uzasadnione. Biorąc pod uwagę ograniczenia administracji, na którą spadłby obowiązek przygotowywania raportów, można ograniczyć opracowywanie takich raportów tylko do nowych projektów aktów prawnych. Konsultacje związane z nowelizacją istniejącego prawa byłyby z tego obowiązku wyłączone, z wyjątkiem nowelizacji gruntownie zmieniających dane prawo. Realizacja tej rekomendacji wymaga również lepszego współdziałania organizacji pozarządowych i prezentowania stanowisk przez koalicje organizacji, co znacznie uprościłoby przygotowywanie raportów na temat wyników konsultacji.
2. **Wprowadzenie powszechnej praktyki konsultowania wstępnych założeń projektów i włączanie partnerów na etapie planowanej legislacji.** Rozwiązanie to może zwiększyć wkład partnerów w wyniku wydłużenia czasu przeznaczanego na konsultacje, a także ułatwić precyzowanie projektu ustawy, dzięki wczesnemu poznaniu oczekiwań partnerów. Pozwoli również uniknąć tworzenia projektów zawie-

rających błędne rozwiązania, które mogą być wskazane przez uczestników konsultacji. Wymienione rozwiązanie nie jest nowe w polskiej praktyce – było stosowane w pracach Komisji Gospodarki Sejmu RP, a także obecnie jest stosowane w pracach Komisji „Przyjazne Państwo”. Takie podejście do konsultacji jest również rekomendowane w „Zasadach konsultacji” opracowanych przez Ministerstwo Gospodarki. Niestety dokument ten nie jest dokumentem obowiązującym, a jedynie rekomendowanym, stosowanym tylko przez ciągle niezbyt liczną grupę przedstawicieli władz. Konieczne jest wypromowanie wspomnianego podejścia wśród polityków, poprzez przekonywanie, że konsultacje na etapie wypracowywania założeń projektu zwiększają akceptowalność społeczną projektu na dalszych etapach prac legislacyjnych. Dobrą formą promocji tego typu rozwiązań byłoby zorganizowanie serii spotkań okrągłego stołu z politykami wysokiego szczebla, np. pod patronatem Prezydenta RP. Zasada wcześniejszego konsultowania założeń powinna obowiązywać zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym/lokalnym. Zdaniem parlamentarzystów, z którymi autorzy przeprowadzili wywiady, takie rozwiązanie byłoby bardzo pomocne w pracach parlamentu. Rozpoczynając prace nad ustawą, dobrze byłoby, aby parlamentarzyści otrzymywali podsumowanie takich konsultacji, jako opinie organizacji pozarządowych. Wskazane byłoby, aby te konsultacje wychodziły poza tradycyjnych partnerów społecznych, członków Komisji trójstronnej. W poszczególnych tematach mogłyby to być opinie trzech najbardziej reprezentatywnych organizacji, zajmujących się omawianym zagadnieniem. Rozwiązanie to sprawdza się zwłaszcza wtedy, gdy środowisko biorące udział w konsultacjach ma dobrą reprezentację (np. przedsiębiorcy, naukowcy). Wprowadzenie omawianego rozwiązania jako powszechnie stosowanej praktyki, wymagałoby również opracowania precyzyjnych programów legislacyjnych.

3. **Wyodrębnienie specjalnego portalu, poświęconego wyłącznie konsultacjom.**

Organizacje pozarządowe miałyby łatwy dostęp do wszystkich aktualnie prowadzonych konsultacji i ich wyników. Takie rozwiązanie wymusiłoby wcześniejsze planowanie konsultacji i działanie zgodnie z programem legislacyjnym, zapewniając nie tylko dopływ opinii od zainteresowanych środowisk i wpływając na poprawę jakości stanowionego prawa, ale również ułatwiałoby nawiązywanie koalicji i współdziałanie organizacjom pozarządowym. Łatwo byłoby zidentyfikować potencjalnych sprzymierzeńców, a także poznać argumenty organizacji mających odrębne zdanie. Sprzyjałoby to budowaniu lepiej uzasadnionych, bardziej przemyślanych opinii ze strony partnerów. Budowę portalu można byłoby rozpocząć od konsultacji organizowanych na szczeblu centralnym. Później stopniowo można umieszczać w portalu konsultacje samorządów. Pomocą w tworzeniu wspomnianego portalu, podobnego do działających w Wielkiej Brytanii i Australii, mogłyby być wyniki pilotażowego projektu Ministerstwa Gospodarki „Konsultacje on Line”. Wskazane byłoby, aby projekt ten wyszedł, po okresie próbnym, poza jeden resort i zawierał możliwość prowadzenia konsultacji dotyczących również aktów prawnych przygotowywanych przez pozostałe resorty.

4. **Zmiana charakteru wysłuchań publicznych.** Obecnie wysłuchania publiczne są litanią postulatów i opinii różnych środowisk zainteresowanych utrzymaniem lub zmianą określonego ustawodawstwa. Zamieniają się one w niekończące się prezentacje stanowisk i nie przybliżają do rozwiązania określonych problemów. W obecnej formie bardzo niewielu polityków liczy się z wysłuchaniami. Proponujemy, aby pro-

ces ten zamienić na proces przesłuchań publicznych, w ramach których oddzielnie prezentowano: a) opinie proponentów (czyli osób lub organizacji popierających ustawę); b) opinie oponentów (czyli osób i organizacji sprzeciwiających się ustawie), c) sesję pytań i odpowiedzi do sponsora ustawy (jednostki wnoszącej nowe ustawodawstwo), podczas której sponsor ustawy musiałby na bieżąco odpowiadać na pytania wszystkich uczestniczących w przesłuchaniu publicznym. Ponieważ sponsor ustawy nie jest w stanie sam odpowiedzieć na pytania, powinien mieć prawo do powoływania ekspertów. Eksperci powołani przez sponsora ustawy powinni mieć charakter świadków, czyli powinni być zobowiązani do udzielania odpowiedzi zgodnie z prawdą pod groźbą odpowiedzialności karnej. Pytania dotyczące ocen czy wpływu oddziaływania ustawy powinny być zgłoszone przed przesłuchaniem publicznym, natomiast każde pytanie o fakty czy stan faktyczny mogłoby być zgłoszone podczas przesłuchania publicznego. Sprawozdanie z przesłuchania publicznego powinno mieć charakter pisemny i powinno dawać jasne odpowiedzi w przedmiocie debatowanych spraw, w szczególności w zakresie ustalenia faktów. Niedopuszczalne byłoby przekazywanie do dalszego procedowania spraw, w których nie ustalono precyzyjnie stanów faktycznych. Te zmiany przekształciłyby obecne, tak zwane wysłuchania publiczne w sprawne przesłuchania publiczne wzorem, np. Komisji Kongresu USA. Wzorem USA, można byłoby wprowadzić również obowiązek informowania o wszystkich powiązaniach (granty, zatrudnienie, współpraca) osób uczestniczących w przesłuchaniu publicznym.

5. **Wydłużenie czasu konsultacji.** Konsultacje przeprowadzane pod presją czasu, ograniczające możliwość zebrania opinii członków organizacji (np. przedsiębiorców, studentów, pracowników badawczych, mieszkańców danego terenu) przyczyniają się do powstawania wadliwych ustaw i podejmowania przez władze złych decyzji. Wydłużenie okresu konsultacji umożliwiłoby odejście od obecnej praktyki prowadzenia równoległe konsultacji i uzgodnień resortowych. Najpierw powinny odbywać się konsultacje z partnerami. Jeżeli projekt jest akceptowalny, powinien przejść do uzgodnień międzyresortowych. Obecnie stosowane terminy są zbyt krótkie, co uniemożliwia przygotowanie opinii reprezentatywnych dla danego środowiska. Trzeba byłoby zadbać o poświęcenie odpowiednio długiego czasu na zebranie opinii członków danej organizacji, aby wypracować reprezentatywne stanowisko. Wydłużenie czasu konsultacji powinno być połączone z kampanią w mediach, pokazującą, że przedłużanie czasu konsultacji i tym samym przeciąganie procesu legislacyjnego pozwala poprawić jakość ustaw i ograniczyć konieczność szybkich nowelizacji, co z kolei odciąży parlament i umożliwi skupienie się na rozwiązaniach prawnych ważnych z punktu widzenia strategii rozwoju kraju.
6. **Promowanie kontaktów przedstawicieli władzy publicznej z różnymi grupami społecznymi, w tym z przedsiębiorcami.** Zdaniem zespołu autorskiego, wskazane byłyby działania zmieniające rozpowszechniony stereotyp, że kontakty z przedsiębiorcami, a zwłaszcza indywidualne spotkania mogą być podejrzane i stwarzać sytuacje korupcyjne. Politycy obawiają się kontaktów, bo są traktowane jako podejrzane i mogą zniszczyć wizerunek danej osoby. Brak kontaktów z przedstawicielami przedsiębiorstw stwarza szczególne zagrożenia dla procesu konsultacji poprzez ograniczenie możliwości osobistego przedstawiania opinii przez grupę, która ma decydujący wpływ na rozwój gospodarczy i tym samym na warunki życia wszystkich obywateli. Naszym zdaniem trzeba przekonywać decydentów, że takie

kontakty są normalne i mogą być realizowane w przejrzysty sposób. Konieczne jest promowanie kultury politycznej, która kontakty z przedsiębiorcami traktuje podobnie jak kontakty z innymi grupami społecznymi.

7. **Dialog obywatelski jest szczególnie ważny na poziomie lokalnym.** Uważamy, że można byłoby ten dialog wzmocnić poprzez tworzenie organów demokracji uczestniczącej na poziomie gmin (grupy mieszkańców). Takie rozwiązanie mogłoby przyczynić się do mniejszej alienacji obywateli wobec władzy i do ograniczenia podziału na „my” i „oni” (władza) ciągle jeszcze widocznego w społeczeństwie. Wskazane byłoby zorganizowanie spotkań z przedstawicielami gmin i przedyskutowanie z nimi sposobów tworzenia wspomnianych grup mieszkańców. Włączenie mieszkańców w proces decyzyjny sprzyjałoby traktowaniu wypracowanych rozwiązań jako swoich własnych i tym samym ułatwiałoby mobilizację mieszkańców wokół celów wyznaczanych przez lokalnych polityków. Szczególną uwagę należałoby zwrócić na młodzież, umożliwiając jej włączanie się w działania publiczne i tym samym przekonania jej przedstawicieli, jak ważny jest ich głos w działaniach gminy. Bardzo ważna jest systematyczność proponowanych działań. Oddziaływanie na demokrację przedstawicielską na poziomie gmin jest jednak trudne w związku z coraz silniej zarysowującymi się problemami słabości ustrojowej samorządu w Polsce. Władza przedstawicielska jest coraz słabsza wobec władzy wykonawczej, a ponadto, ta ostatnia staje się władzą trudno usuwalną nawet pomimo złych lub miernych wyników działania. Problemem jest również wybieranie do władz wykonawczych osób, wobec których sformułowano zarzuty prokuratorskie lub które zachowują się nieetycznie. W tym kontekście wprowadzenie zasady kadencyjności samorządowych władz wykonawczych, czy też zwiększenie liczby radnych w gminach, przy wprowadzeniu zasady pracy społecznej radnego, stają się tematami, które z pewnością wkrótce powrócą do debaty publicznej.

Bibliografia

- *American Recovery and Reinvestment Act*, Public Law 111.5., 2009.
- *Australian Chamber of Commerce and Industry Annual Report 2002*.
- Bąk M., Kulawczuk P., Szcześniak A. (1999), *Wzmocnienie organizacji przedsiębiorców w Polsce*, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 1999.
- Bartol A., *Organizacje pozarządowe w Unii Europejskiej*, Biuletyn Analiz UKIE nr 9, maj 2002.
- *Belter Regulation In Europe NETHERLANDS 2010*, OECD, 2010.
- *Best Practice Regulation Handbook*, Australian Government, Canberra, sierpień 2007.
- *Best Practice Regulation Report 2008-09*, Department of Finance and Deregulation, Office of Best Practice Regulation, Canberra, 2009.
- *Best Practice Regulation: A Guide for Ministerial Councils and National Standard Setting Bodies*, Council Of Australian Governments, październik 2007.
- *Better Regulation in Europe: Germany* OECD, 2010.
- Biedrzycka U., Saffer A.P., Zieliński M., *Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce. Analiza oraz propozycje rekomendowane przez Zespół ds. Lobbyingu przy Biurze Studiów i Analiz Kancelarii Senatu*, USAID/GEMINI – PEDS Project, Warszawa, wrzesień 1996.
- Carrasco Marcia L., *Ustawy o informacji, polityka dostępu do informacji rządowej oraz projekty rozwiązań w tej dziedzinie w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Maastricht, maj 2000.
- *Characteristics of the Swedish voluntary sector*, Ersta Sköndal University College, prezentacja Jacobson K., Johansson H., *The Micro-Politics of the OMC Process: NGO Activities and the Social Inclusion Process in Sweden*, Paper for presentation at the International Meetings on Law and Society in the 21st Century, Humboldt University, Berlin, 25-28 lipca 2007.
- Clemens J., Kaszton J., Rufer K., Suchecki L., *State Level Lobbying and Taxpayers*, San Francisco, 2010.
- *Code de bonnes pratiques pour la participation civile au processus décisionnel. Adopté par la Conférence des OING lors de sa réunion le 1er octobre 2009*, Conférence des ONG internationales du Conseil de l'Europe, CONF/PLE(2009)CODE1, Strasbourg, 2009.
- *Consultation with Stakeholders in the Shaping of National and Regional Policies Affecting Small Business*, European Commission, 2005.
- *Core principles for Public Engagement*, maj 2009.
- *Disclosure of Lobbying Activities*, 2 U.S.C. 1995.
- Djankov S., Ladegaard P., *Review of the Dutch Administrative Simplification Programme*, The World Bank Group.

- Dominiak P., *Sektor MSP we współczesnej gospodarce*, WN PWN, Warszawa, 2005.
- *E-government in the Netherlands: a brief history*, Kenniscentrum ELO, 2005.
- *Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw i jej wdrażanie w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, 2003.
- *Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw*, Komisja Europejska, 2000.
- Głowacki A., *Konstytucja Królestwa Holandii*, Warszawa, 2003.
- *Government In the Sunshine Act*, 5 U.S.C. 552b, 1976.
- *Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries*, Berlin, 2006.
- Kirkpatrick D.D., *Law to Curb Lobbying Sends it Underground*, New York Times, 17 stycznia 2010.
- Konstytucja V Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.
- *L'écoute des bénéficiaires. Guide des bonnes pratiques pour l'écoute des bénéficiaires des prestations du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Paris, lipiec 2001.
- Lundell B., *The Learning State. Mechanisms and procedures for public participation in the legislative process in Sweden*, Lund University, Faculty of Law, Paper presented at the International Workshop on Public Participation in the Law-making process, Beijing, 15-16 grudnia 2008.
- M. Bąk i P. Kulawczuk (red), *Samorządowa demokracja partycypacyjna. Najlepsze praktyki konsultacji prawa samorządowego z partnerami społecznymi. Wartości i zasady rzetelnych konsultacji*, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa, 2007.
- Magala S., *Fenomen Holandii*, Wprost, nr 16/2001.
- *Market consultation report Onboard Computer Taxi*, Transport and Water Management Inspectorate Netherlands, 8 marca 2007.
- Poland P., *ONLINE CONSULTATION IN GOL COUNTRIES Initiatives to foster e-democracy*, Ministry of the Interior and Kingdom Relations the Netherlands.
- *Public Affairs Link*, 2007.
- *Rethinking Regulation: Australian Government Response*, 15 sierpnia 2006.
- *Rethinking Regulation: Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business*, Report to the Prime Minister and the Treasurer Australian Government, Canberra, styczeń 2006.
- *Rules of Procedure of the German Bundestag*, Berlin, 2006.
- *Skrzydło W, Ustroje państw współczesnych*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, 2000.
- Sullivan J.V., *How our laws are made*, Washington, 2007.
- Suplisson F. **Political Activities of NGOs: International Law and Best Practices**, **The International Journal of Not-for-Profit Law**, Volume 12, Issue 1, ICNL, Washington, listopad 2009.
- *Sweden's strategy report for social protection and social inclusion 2008–2010*, Ministry of Health and Social Affairs, Stockholm, 2008.
- *Swedish Democracy Policy: Emphasis on Empowerment and Participation*, „Democracy – from a Swedish point of view”, paper published in connection with the Council of Europe Forum for the Future of Democracy 2007 in Sweden, Ministry of Integration and Gender Equality Sweden, 2007.
- *Sztuka lobbingu w Polsce*, USAID/GEMINI, Warszawa, 1995.
- *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands*. 2002.

- *The Industrial Organisation Act of the Netherlands*, 27 stycznia 1950.
- *The Swedish Law-Making Process*, FACT SHEET, Ministry of Justice, czerwiec 2007.
- *Think tank index Foreign Policy*, styczeń-luty 2009.
- Trägårdh L., *State and Civil Society in Northern Europe. The Swedish Model Reconsidered*, Berghahn Books, 2007.
- *Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce. Analiza i propozycje*, USAID/GEMINI – PEDS, 1996.
- *United States Internal Revenue Code*, § 501,c.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk, 2009.
- Van Den Broek A., Decker P., *Membership and Activity in Voluntary Organizations*, 1998.
- Wijkström F., *The Role of Civil Society. The Case of Sweden in International Comparison*, Paper prepared for and presented at The 1st International Korean Studies Workshop on: „Civil Society & Consolidating Democracy in Comparative Perspective” May 21-22, 2004, Allen Hall/ New Millennium Hall, Yonsei University.

Źródła internetowe:

- Australia’s Political System, <http://www.abc.net.au>
- Annual Regulatory Plans. Guidelines for departments and agencies on preparing and publishing annual regulatory plans, Office of Best Practice Regulation, kwiecień 2008, <http://www.finance.gov.au>
- Better together: improving consultation with the third, <http://www.cabinetoffice.gov.uk>
- Dane National Center for Charitable Statistics, <http://nccsdataweb.urban.org>
- Good Old Party Action Committee, <http://www.gopac.org>
- Modern Workplace: Modern Future - A Blueprint for the Australian Workplace Relations System 2002-2010, Australian Chamber of Commerce and Industry, listopad 2002, <http://www.acci.asn.au>
- National Licensing System for Specified Occupations. Decision Regulation Impact Statement, kwiecień 2009, <http://www.coag.gov.au>
- Open Government Directive, Waszyngton, 8 grudnia 2009, <http://www.whitehouse.gov>
- Opęchowska I., Dialog społeczny w Holandii, <http://www.efektywnydialog.pl>
- Piasecki A.K., Referenda lokalne. Wymiar normatywny i empiryczny, <http://www.slideshare.net>
- Political Advocacy Groups. Directory of United States Lobbyists. May 2008, <http://www.vancouver.wsu.edu>
- Skills for a Nation: A Blueprint for Improving Education and Training 2007-2017, Australian Chamber of Commerce and Industry, kwiecień 2007, <http://www.acci.asn.au>
- Swedish Reform Programme for Growth and Jobs – Annual Progress Report 2009, <http://www.sweden.gov.se>
- Świeca J., Współczesne demokracje. Analiza instytucjonalna, <http://www.sbc.org.pl>

- Tax Blueprint, Australian Chamber of Commerce and Industry, 16 listopada 2004, <http://www.acci.asn.au>
- The Future of Australia's Manufacturing Sector: A Blueprint for Success, Position Paper, Australian Chamber of Commerce and Industry, styczeń 2007, <http://www.acci.asn.au>

Inne

- <http://almanak.overheid.nl>
- <http://archive.cabinetoffice.gov.uk>
- <http://australia.gov.au>
- <http://auspsa.anu.edu.au>
- <http://findyourmp.parliament.uk>
- <http://ncf.uschamber.com>
- <http://nsw.gov.au>
- <http://swentec.se>
- <http://usgovinfo.about.com>
- <http://www.abc.net.au>
- <http://www.acci.asn.au>
- <http://www.actal.nl>
- <http://www.ausaid.gov.au>
- <http://www.berr.gov.uk>
- <http://www.bis.gov.uk>
- <http://www.bollnas.se>
- <http://www.bristol.gov.uk>
- <http://www.britishchambers.org.uk>
- <http://www.cabinetoffice.gov.uk>
- <http://www.cbi.org.uk>
- <http://www.chamber.se>
- <http://www.coag.gov.au>
- <http://www.communities.gov.uk>
- <http://www.consultation.business.gov.au>
- <http://www.curriculum.edu.au>
- <http://www.deewr.gov.au>
- <http://www.dutchgovernment.com>
- <http://www.eerstekamer.nl>
- <http://www.finance.gov.au>
- <http://www.fnv.nl>
- <http://www.folkbildning.se>
- <http://www.getinvolved.qld.gov.au>
- <http://www.gg.gov.au>
- <http://www.government.nl>
- <http://www.houseofrepresentatives.nl>
- <http://www.hse.gov.uk>
- <http://www.kalix.se>
- <http://www.legislation.gov.uk>
- <http://www.lo.se>
- <http://www.minbzk.nl>
- <http://www.ncdd.org>

- <http://www.number10.gov.uk>
- <http://www.obpr.gov.au>
- <http://www.overheid.nl>
- <http://www.parliament.uk>
- <http://www.parliamentlive.tv>
- <http://www.privacy-council.org.uk>
- <http://www.publications.parliament.uk>
- <http://www.publiek-politiek.nl>
- <http://www.qld.gov.au>
- <http://www.riksdagen.se>
- <http://www.rwi.nl>
- <http://www.saco.se>
- <http://www.safekids.org>
- <http://www.ser.nl>
- <http://www.sfs.se>
- <http://www.sourcewatch.org>
- <http://www.studieforbunden.se>
- <http://www.stvda.nl>
- <http://www.svensktnaringsliv.se>
- <http://www.sweden.gov.se>
- <http://www.sweden.se>
- <http://www.swedishtrade.se>
- <http://www.tco.se>
- <http://www.thecompact.org.uk>
- <http://www.uppfinnare.se>
- <http://www.uschamber.com>
- <http://www.vancouver.wsu.edu>
- <http://www.vno-ncw.nl>
- <http://www.w7dalarna.se>
- <https://www.revisor.mn.gov>



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPOJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, priorytet V. Dobre rządzenie, działanie 5.4. Rozwój potencjału trzeciego sektora, poddziałanie 5.4.2 Rozwój dialogu obywatelskiego.

PUBLIKACJA DYSTRYBUOWANA BEZPŁATNIE