

Instytut Spraw Publicznych od dwóch lat prowadzi badania różnych mechanizmów i instytucji dialogu obywatelskiego w Polsce. Wnioski dotyczące stanu dialogu obywatelskiego w Polsce, płynące z pierwszego badania, realizowanego w 2007 roku, były negatywne. Analizowane wówczas instytucje i mechanizmy okazały się słabe, a jakość prowadzonego za ich pośrednictwem dialogu obywatelskiego bardzo niska. Między innymi dlatego Instytut Spraw Publicznych w badaniu w 2008 roku zdecydował się poszerzyć jego zakres, z nadzieją, że włączając do badania nowe przypadki, wychodzące nawet poza tradycyjne rozumienie dialogu obywatelskiego, uda się znaleźć skuteczne i efektywne rozwiązania.

Niniejsza publikacja opisuje studia przypadków uwzględnione przez Instytut w badaniu w roku 2008 czyli:

- stosowanie przez rząd mechanizmu Oceny Skutków Regulacji,
- konsultacje społeczne w sprawie zmian w funkcjonowaniu podatku VAT,
- konsultacje społeczne Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki,
- konsultacje społeczne Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013,
- Fundusz Inicjatyw Obywatelskich,
- działalność Grupy Zagranica,
- procedurę opiniowania projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego w województwie dolnośląskim,
- przypadek budowy portu lotniczego w Świdniku.

Opis przykładów poprzedzony jest krótkim wprowadzeniem dotyczącym definicji dialogu obywatelskiego, jego roli we współczesnych mechanizmach funkcjonowania państwa i społeczeństwa i doświadczeń w praktykowaniu dialogu w Polsce.

Publikacja zawiera wnioski dotyczące skuteczności i efektywności zbadanych mechanizmów i szerzej toczącego się w ich ramach dialogu obywatelskiego, sformułowane na podstawie analiz poszczególnych przypadków dokonanych przez zespół badaczy związanych z ISP. Przedstawiono również najważniejsze rekomendacje dotyczące przyszłych działań, które mogłyby uczynić dialog obywatelski w Polsce bardziej skutecznym i efektywnym narzędziem wzajemnych relacji władza publiczna-obywatele.

Wszystkich zainteresowanych tym, czy stan dialogu obywatelskiego wyłaniający się na podstawie badania przeprowadzonego w 2008 roku jest lepszy niż ten z roku 2007 odsyłamy do niniejszej publikacji. Warto ją przeczytać także z uwagi na ciekawe i różnorodne przypadki w niej opisane, poszerzające spektrum praktycznych zastosowań dialogu obywatelskiego, zarówno na poziomie rządowym, jak i regionalnym i lokalnym, a także branżowym (ekologia, sprawy zagraniczne czy rozwój wsi).

Badanie Dialog Obywatelski 2008 pokazuje oczywiście jedynie fragment szerszej panoramy różnych instytucji i mechanizmów wpływania przez obywateli na decyzje podejmowane przez władze publiczne w Polsce. Stąd też sformułowane - na podstawie wyników badania - wnioski i rekomendacje również nie mają charakteru zamkniętego i stanowią przede wszystkim impuls do dyskusji, refleksji i dalszych badań nad dialogiem obywatelskim w Polsce. Do czego wszystkich zainteresowanych tą sferą aktywności obywatelskiej szczerze zachęcamy.



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH  
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

# Dialog obywatelski Polska 2008

Tomasz Schimanek

ISBN 978-83-89817-79-2





Tomasz Schimanek

**Dialog  
obywatelski  
Polska 2008**

Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

Program Polityki Społecznej

Publikacja powstała w ramach projektu KOMPAS II - „Budowanie przyjaznego środowiska społecznego i prawnego dla organizacji pozarządowych”, finansowanego przez Fundację im. Stefana Batorego, Trust for Central and Eastern Europe, środków otrzymanych z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach Rządowego Programu - Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, oraz środków Unii Europejskiej.



Projekt okładki: QUAAR (22) 827 21 33

Opracowanie redakcyjne: Teresa Pawlak-Lis

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub częściowo możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych dozwolone jest z podaniem źródła.

Niniejszy dokument został opublikowany dzięki pomocy finansowej UE. Za treść tego dokumentu odpowiada ISP, poglądy w nim wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

ISBN: 978-83-89817-79-2

Wydawca:

Fundacja Instytut Spraw Publicznych

ul. Szpitalna 5 lok. 22

00-031 Warszawa

tel. (48-22) 556 42 60

fax (48-22) 556 42 62

e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl)

[www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)

Skład, druk i oprawa:

WEMA Wydawnictwo-Poligrafia Sp. z o.o.

00-093 Warszawa, ul. Daniłowiczowska 18a

tel. (48-22) 828 62 78

fax (48-22) 828 57 79

e-mail: [wema@wp-wema.pl](mailto:wema@wp-wema.pl)

[www.wp-wema.pl](http://www.wp-wema.pl)

# Spis treści

1. Wprowadzenie 5
2. Badanie *Dialog Obywatelski 2008* 11
3. Wnioski 28
4. Rekomendacje 35

*Niniejszy raport powstał w Instytucie Spraw Publicznych w ramach projektu KOMPAS<sup>1</sup>. Został napisany przez autora na podstawie analizy funkcjonowania wybranych mechanizmów wpływania obywateli na proces podejmowania decyzji przez władze publiczne, przeprowadzonej w ramach badania *Dialog Obywatelski 2008*. Poszczególne studia przypadków zostały przygotowane przez: Olę Napióntek (ocena skutków regulacji), dr Magdalenę Arczewską (konsultacje w sprawie zmian w funkcjonowaniu podatku VAT oraz Fundusz Inicjatyw Obywatelskich), Annę Semenowicz (Fundusz Inicjatyw Obywatelskich), Piotra Stronkowskiego (konsultacje Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki), Joannę Pietrasik (konsultacje Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013), Justynę Janiszewską (Grupa Zagranica), dr. Piotra Matczaka (procedura opiniowania projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego w województwie dolnośląskim) oraz dr Magdalenę Dudkiewicz (przypadek budowy portu lotniczego w Świdniku).*

*Ocena działań tych mechanizmów jest poprzedzona krótkim wprowadzeniem, dotyczącym pojęcia dialogu obywatelskiego i doświadczeń z jego stosowaniem w Polsce. Wyniki badania stały się podstawą do sformułowania przez autora niniejszego raportu szerszych ocen stanu dialogu obywatelskiego w Polsce, a także rekomendacji dotyczących możliwości jego rozwoju. W wielu miejscach nawiązują one do poprzedniego Raportu z badania *Dialog Obywatelski 2007*, którego kontynuacją jest badanie przeprowadzone w 2008 roku<sup>2</sup>.*

*Badanie *Dialog Obywatelski 2008* pokazuje dość szeroki, ale jedynie fragment szerszej panoramy różnych instytucji i mechanizmów wpływania przez obywateli na decyzje podejmowane przez władze publiczne w Polsce. Stąd też sformułowane - na podstawie wyników badania - wnioski i rekomendacje również nie mają charakteru zamkniętego i stanowią przede wszystkim impuls do dyskusji, refleksji i dalszych badań nad dialogiem obywatelskim w Polsce.*

<sup>1</sup> Więcej informacji o projekcie - por. [www.isp.org.pl/kompas](http://www.isp.org.pl/kompas)

<sup>2</sup> Por. T. Schimanek: *Dialog obywatelski. Polska 2007. Ocena wybranych instytucji dających obywatelom możliwość wpływania na podejmowanie decyzji publicznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.



# 1. Wprowadzenie

- 1.1. **Dialog obywatelski** to pojęcie używane w dwóch znaczeniach: szerszym i węższym. W szerszym ujęciu, dialog obywatelski to różne formy relacji władzy publicznej i obywateli. W węższym ujęciu, zwanym instytucjonalnym, dialog obywatelski jest rozumiany jako udział zorganizowanych grup obywateli w procesie podejmowania przez władzę decyzji publicznych, różne formy kontaktów między władzą a zorganizowanymi grupami obywateli, polegające na wzajemnym przekazywaniu sobie opinii, informacji, czy ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki publicznej<sup>3</sup>. W niniejszym raporcie pojęcie dialog obywatelski jest używane przede wszystkim w tym drugim znaczeniu. Tak zresztą jest też ono definiowane w dokumentach Unii Europejskiej (UE), która wspiera rozwój dialogu obywatelskiego od początku lat 90. XX wieku. Dialog obywatelski nawiązuje bezpośrednio do **dialogu społecznego**, obejmującego relacje pomiędzy władzą publiczną a związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców w sferze zbiorowych stosunków pracy, który pojawił się w prawodawstwie unijnym kilkanaście lat temu. Termin dialog obywatelski w rozumieniu unijnym upowszechnił się w Polsce, w dużej mierze dzięki naszemu członkostwu w Unii Europejskiej. Dialog obywatelski jest pojęciem zbliżonym do takich pojęć, jak partycypacja społeczna (ten termin jest używany w tradycji amerykańskiej) czy demokracja partycypacyjna (termin używany w dokumentach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju - OECD<sup>4</sup>).
- 1.2. W przypadku Unii Europejskiej główną przesłanką dla rozwoju dialogu obywatelskiego jest poszukiwanie nowego modelu demokracji, tak zwanej demokracji partycypacyjnej (uczestniczącej). Trend ten rysuje się wyraźnie od połowy lat 90. ubiegłego stulecia w Europie Zachodniej, w dużej mierze wynika on z zarysowującego się w końcu XX wieku i trwającego do dziś kryzysu obywatelskości, który objawia się m.in.: spadkiem aktywności obywatelskiej, zmniejszaniem się udziału obywateli w życiu publicznym, zamykaniem się na sprawy publiczne. Jedną z przyczyn tych negatywnych zjawisk jest m.in. **kryzys demokracji parlamentarnej**, która nie jest w pełni zdolna do efektywnej regulacji życia gospodarczego i społecznego<sup>5</sup>. System demokracji parlamentarnej nie daje możliwości pełnej artykulacji interesów społecznych, co wynika w dużej mierze z wpisanej w ten system *alienacji* wybranych przedstawicieli i priorytetu interesu partyjnego nad interesem wyborców<sup>6</sup>. Politycy wybrani w demokratycznych wyborach nie są w stanie sformułować takich programów

<sup>3</sup> Por. W. Misztal: *Lokalny dialog społeczny*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa 2008.

<sup>4</sup> Por. K. Frieske, P. Poławski: *Instytucje dialogu społecznego (demokracji partycypacyjnej) w polskiej administracji publicznej*, Warszawa 2003, maszynopis.

<sup>5</sup> Por. B. Gąciarz, W. Pańków: *Dialog społeczny po polsku - fikcja czy szansa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.

<sup>6</sup> Por. J. Hausner, M. Marody, J. Szlachta, J. Wiklin, A. Wojtyna, M. Zirk-Sadowski: *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej, EU-monitoring IV*, Kraków 2000.

rządzenia i takich celów, które skupiałyby w ich realizacji obywateli. Jednym ze sposobów na pobudzenie aktywności obywateli i włączenie ich w życie publiczne ma być właśnie dialog obywatelski.

- 1.3. Inną przesłanką do prowadzenia dialogu obywatelskiego jest istnienie tak zwanego **dobra wspólnego**, jako sfery wspólnego porozumienia władzy i szeroko rozumianych partnerów społecznych, nadrzędnej nad ich interesami partykularnymi<sup>7</sup>. Istnienie dobra wspólnego pozwala uzasadniać tezę, że chociaż w społeczeństwie pojawiają się interesy rozbieżne, czasami sprzeczne ze sobą, jest zawsze pole do wspólnych ustaleń i uzgodnień. Dobro wspólne, do którego dostęp reguluje władza publiczna, powinno być udostępnione wszystkim obywatelom, na zasadach i warunkach odpowiadających poczuciu sprawiedliwości społecznej. Dialog obywatelski umożliwia władzy lepsze poznanie opinii różnych grup obywateli na temat dostępu do dobra wspólnego i wypracowanie takich regulacji, które uwzględniają te opinie i przyczyniają się do zachowania pokoju społecznego.
- 1.4. Bodźcem dla rozwoju dialogu obywatelskiego było również odrodzenie się w latach 90. XX wieku **zasady pomocniczości państwa** (określanej też jako zasada subsydiarności)<sup>8</sup>. Przy czym obecne, unijne rozumienie zasady subsydiarności odchodzi od negatywnego jej pojmowania, które można najkrócej określić w sposób następujący: władza w ogóle, a państwo w szczególności nie powinny przeszkadzać osobom lub grupom społecznym w podejmowaniu ich własnych działań. W Unii Europejskiej subsydiarność jest formułowana obecnie pozytywnie: misją każdej władzy jest pobudzanie, podtrzymywanie, a w ostateczności uzupełnianie wysiłków tych podmiotów, które nie są samowystarczalne<sup>9</sup>.
- 1.5. W Unii Europejskiej - obecnie mówi się o tym także dużo w Polsce - istotne dla rozwoju dialogu obywatelskiego są przesłanki związane z poszukiwaniem rozwiązań umożliwiających naprawę źle funkcjonującej administracji publicznej. Sposobem na uzdrowienie administracji ma być jej przebudowa oraz otwarcie na współpracę z organizacjami społecznymi i podmiotami gospodarczymi. Wyraża się to w lansowanej przez Komisję Europejską koncepcji **dobrego rządzenia** (ang. *good governance*). Rozumiane jest ono jako trafne identyfikowanie i skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych przez organy władzy publicznej, przy udziale obywateli. Komisja Europejska określiła kryteria dobrego rządzenia, wśród których znalazły się, m.in.: otwartość, transparentność instytucji publicznych i partycypacja, czyli zapewnienie szerokiego udziału obywateli w pracach administracji na wszystkich szczeblach i etapach<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Więcej na temat współczesnych teorii dobra publicznego w: J. Stiglitz: *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

<sup>8</sup> Por. Ch. Millon-Delsol: *Zasada pomocniczości*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Por. *European Governance - a White Paper*; Brussels, 25.07.2001, COM(2001) 428.

1.6. W Polsce z punktu widzenia relacji obywateli z sektorem publicznym najważniejszy jest zapis w preambule **Konstytucji RP**, przywołujący szeroko rozumiany dialog społeczny (a więc nie ograniczany do negocjacji trójstronnych rząd - związki zawodowe - organizacje pracodawców) oraz wspomnianą już wyżej zasadę pomocniczości. Udział obywateli w decyzjach publicznych regulują ustawy, np. Ustawa o działach administracji publicznej, która nakłada na administrację publiczną szczebla rządowego obowiązek współpracy z partnerami społecznymi, nie narzucając przy tym form jej realizacji. **Ustawa o Radzie Ministrów**<sup>11</sup> stanowi, że każdy członek Rady Ministrów (minister), realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów, współdziała z organizacjami społecznymi oraz z przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych. Ponadto, członek Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów, po zawiadomieniu Prezesa Rady Ministrów, powołuje rady i zespoły jako organy pomocnicze w sprawach będących w zakresie jego działania. Prezes Rady Ministrów także może tworzyć rady i zespoły opiniodawcze lub doradcze, w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. Rada Ministrów, w uzgodnieniu z zainteresowaną instytucją lub środowiskiem społecznym, może powoływać komisje wspólne, składające się z przedstawicieli rządu oraz tej instytucji lub środowiska. Są to zapisy uznaniowe do decyzji przedstawicieli rządu.

W 2002 roku w Polsce został wprowadzony **system oceny skutków regulacji (OSR)**, znany już wcześniej w Unii Europejskiej<sup>12</sup>. System ten powinien umożliwiać identyfikację najważniejszych szans i zagrożeń, jakie niesie ze sobą projektowany akt normatywny. Ocena skutków regulacji, dokonywana na odpowiednio wczesnym etapie prac legislacyjnych, wspomaga podejmowanie decyzji i zapewnia ocenę potencjalnych efektów działań administracji. W ramach OSR powinno się także rozpoznać kluczowych interesariuszy danego rozwiązania prawnego i poznać ich opinię na temat jego potencjalnych skutków.

Nowe zapisy, odnoszące się do relacji organizacji pozarządowych z administracją publiczną, wprowadziła obowiązująca w pełni od 1 stycznia 2004 roku **Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**<sup>13</sup>. Nałożyła ona na jednostki administracji publicznej obowiązek współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie wykonywania zadań publicznych, nie narzucając im form współpracy, ale sugerując, że powinna ona obejmować m.in.: wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałanie w celu zharmonizowania tych kierunków, konsultowanie z organizacjami pozarządowymi, odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej. Ustawa określa

<sup>11</sup> Tekst jednolity DzU 2003, nr 24, poz. 199 ze zm.

<sup>12</sup> Uchwała Rady Ministrów z 19 marca 2002 roku - Regulamin Rady Ministrów, MP 2002, nr 13, poz. 221 ze zm.

<sup>13</sup> DzU 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.

również najważniejsze zasady, na których powinny się opierać wzajemne relacje: pomocniczość, suwerenność stron, partnerstwo, efektywność i uczciwa konkurencja oraz jawność. Ustawa wprowadziła także nową instytucję, która miała się stać kłuczkową dla dialogu obywatelskiego - Radę Działalności Pożytku Publicznego.

- 1.7. W zakresie relacji z administracją rządową obowiązują w Polsce także zapisy tak zwanych ustaw branżowych, odnoszących się do poszczególnych obszarów życia publicznego, np.: Ustawy o pomocy społecznej czy Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Od 2007 roku działa, a raczej należałoby powiedzieć - zostało powołanych, ponieważ część z nich przejawia śladową aktywność, ponad 100 instytucji konsultacyjno-opiniotwórczych, w niektórych z nich zasiadają m.in. przedstawiciele organizacji pozarządowych. Do tych ostatnich należą m.in.: Rada Działalności Pożytku Publicznego, Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych, Rada Narodowego Funduszu Zdrowia oraz Krajowa Rada Konsultacyjna do spraw Osób Niepełnosprawnych. Należy także zauważyć, że w 2005 roku do prawa polskiego została wprowadzona (przepisami Ustawy o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa<sup>14</sup>) nowa instytucja dialogu obywatelskiego - wystuchanie publiczne.
- 1.8. W żadnym z przywołanych aktów prawnych ustawodawca nie posłużył się jednak terminem dialog obywatelski. Termin ten pojawił się w dokumencie rządowym z października 2002 roku. Chodzi o przyjęty przez Radę Ministrów dokument programowy *Zasady Dialogu Społecznego*<sup>15</sup>. Dokument ten określa cele, zasady, priorytety i formy dialogu społecznego oraz obowiązki przedstawicieli rządu w tym obszarze. Jest to klarowna i przejrzysta próba uporządkowania relacji rządu i partnerów społecznych oraz deklaracja chęci współpracy rządu z partnerami społecznymi na publicznie jawnych, jednakowych dla wszystkich, zasadach. Chociaż ten dokument *pozostał jedynie na papierze* (był swoistą manifestacją programową konkretnego rządu, do którego nie odnosiły się gabinety kolejnych koalicji rządowych), to warto przyjrzeć się jednak kilku jego istotnym zapisom, ponieważ również dziś mogą one stanowić znakomity punkt odniesienia do oceny praktyki działania instytucji dialogu obywatelskiego w Polsce. *Zasady* definiują dialog obywatelski *po europejsku*, czyli jako zinstytucjonalizowane relacje rządu i organizacji społecznych. Wyraźnie jednocześnie wskazują, co jest konsekwencją takiego pojmowania dialogu, że rząd jest gospodarzem tych relacji. W dokumencie wskazano również, że z punktu widzenia rządu dialog służy:
- uspołecznieniu mechanizmów podejmowania decyzji w celu uwzględniania zróżnicowanych punktów widzenia partnerów społecznych;
  - równoważeniu społecznych interesów w celu zagwarantowania powszechności dobra publicznego;

<sup>14</sup> DzU 2005, nr 169, poz. 1414.

<sup>15</sup> *Zasady Dialogu Społecznego. Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r.*, Warszawa 2002.

- lepszej jakości rozwiązań w dziedzinie polityki gospodarczo-społecznej;
- przygotowaniu partnerów społecznych i społeczeństwa do efektywnego wdrażania programów polityki publicznej;
- zwiększeniu kontroli władzy publicznej;
- zachowaniu pokoju społecznego.

Z punktu widzenia obywateli dialog obywatelski to przede wszystkim:

- możliwość dostępu do aktualnych informacji o planach i poczynaniach rządu;
- okazja do poznania opinii i stanowisk innych grup i środowisk społecznych;
- forma bieżącego wpływania przez obywateli na decyzje podejmowane przez rząd;
- możliwość udziału w życiu publicznym, zwłaszcza tych grup obywateli, które nie są reprezentowane w organach władzy państwowej;
- okazja do prezentacji i ścierania się interesów różnych grup społecznych;
- możliwość wypracowywania wspólnych dla całego społeczeństwa celów, akceptowanych również przez rząd.

W dialogu obywatelskim można wyróżnić kilka poziomów angażowania obywateli:

- informowanie obywateli o planach administracji publicznej i decyzjach przez nią podejmowanych; to poziom podstawowy, bez którego nie mogą dobrze funkcjonować inne formy dialogu;
- konsultacje, podczas których prezentuje się obywatelom i ich reprezentantom jedną lub kilka różnych opcji, a przedstawiane przez nich opinie są uwzględniane podczas podejmowania ostatecznej decyzji;
- współdecydowanie - władze współpracują ze społeczeństwem i reprezentującymi je organizacjami, identyfikując jego potrzeby, a ostateczna decyzja jest podejmowana wspólnie z partnerami społecznymi, najczęściej w drodze negocjacji;
- współrealizacja, polegająca na wspólnej identyfikacji potrzeb, a następnie wspólne realizowanie uzgodnionego programu, w formie partnerstwa;
- delegowanie wykonywania zadań i wspieranie niezależnych inicjatyw społecznych - władza wycofuje się z analizowania potrzeb społecznych i definiowania rozwiązań, wspierając w zamian organizacje obywatelskie, np. poprzez system dotacji<sup>16</sup>.

**1.9.** Dotychczasowa, kilkuletnia praktyka dialogu obywatelskiego w Polsce pokazała, jak trudno inicjować i realizować różne formy relacji między władzą publiczną a zorganizowanymi obywatelami. Trudności i ich konsekwencje w postaci niskiej jakości dialogu obywatelskiego wykazało badanie przeprowadzone przez Instytut Spraw Publicznych w 2007 roku. Okazało się np., że w utrwalonych w polskiej rzeczywistości, choć krótkich stażem, instytucjach dialogu społecznego dialog obywatelski jest praktycznie nieobecny. Nieliczne próby włączenia tematyki obywatelskiej bądź organizacji obywatelskich do instytucji dialogu społecznego kończyły się dotychczas

<sup>16</sup> Por. A. Wilcox: *Guide to Effective Participation*, Partnerships Online, 1994.

niepowodzeniem. W dużej mierze dlatego, że nie wykrystalizowały się wspólne interesy partnerów obywatelskich i społecznych, a równoległe zaczęły powstawać instytucje właściwe dla dialogu obywatelskiego, zwłaszcza Rada Działalności Pożytku Publicznego. Z przeprowadzonych badań wynika jednak, że one także nie działają sprawnie, mają bowiem wiele mankamentów, obniżających istotnie jakość i tempo prowadzonego w nich dialogu. Najważniejsze z nich to:

- fasadowość prowadzonego dialogu, jego marginalizacja poprzez dość instrumentalne podejście ze strony przedstawicieli administracji publicznej;
- podstawowe błędy popełniane przez gospodarza dialogu (stronę publiczną), np.: brak agendy, nieczytelność ról partnerów, uczestniczących we wzajemnych kontaktach, brak informacji zwrotnej, zbyt krótki czas na wypracowanie stanowisk i opinii, nie podsumowywanie, np. prowadzonych konsultacji;
- brak kultury dialogu po stronie rządu i organizacji pozarządowych;
- brak jasnych i czytelnych regulacji, które porządkowałyby prowadzony dialog;
- słabość procesu wyłaniania reprezentacji strony obywatelskiej;
- przeciąganie się w czasie procedur konsultacji i wspólnych ustaleń.

## 2. Badanie *Dialog Obywatelski 2008*

- 2.1. Celem badania, zrealizowanego przez Instytut Spraw Publicznych w 2008 roku, była ocena mechanizmów dialogu obywatelskiego działających w Polsce. Badanie objęło analizy ośmiu przypadków instytucji i mechanizmów dialogu obywatelskiego w Polsce, wybranych przez ekspertów współpracujących z ISP. Dodatkowo, tę panoramę polskiego dialogu uzupełnia opis doświadczeń węgierskich i słowackich. Badanie jest kontynuacją i rozwinięciem analiz prowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych w 2007 roku, które objęły sześć przykładów dialogu: wystuchanie publiczne, konsultacje społeczne projektu nowelizacji Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz projektu nowej ustawy o fundacjach, działalność kilku wybranych wojewódzkich komisji dialogu społecznego, działalność Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych<sup>17</sup>.
- 2.2. Wnioski dotyczące stanu dialogu obywatelskiego w Polsce, płynące z badania przeprowadzonego w 2007 roku, najkrócej mówiąc - były negatywne. Analizowane instytucje i mechanizmy okazały się słabe, a jakość prowadzonego za ich pośrednictwem dialogu obywatelskiego bardzo niska<sup>18</sup>. Między innymi dlatego Instytut Spraw Publicznych w badaniu w 2008 roku zdecydował się poszerzyć jego zakres, z nadzieją, że włączając do badania nowe przypadki, wychodzące nawet poza tradycyjne rozumienie dialogu obywatelskiego<sup>19</sup>, uda się znaleźć skuteczne i efektywne rozwiązania. W badaniu z 2008 roku zostały uwzględnione następujące przykłady:
- stosowanie przez rząd mechanizmu Oceny Skutków Regulacji (OSR);
  - konsultacje społeczne w sprawie zmian w funkcjonowaniu podatku od wartości dodanej (VAT);
  - konsultacje społeczne Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL);
  - konsultacje społeczne Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013;
  - Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO);
  - Grupa Zagranica;
  - procedura opiniowania projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego w województwie dolnośląskim;
  - przypadek budowy portu lotniczego w Świdniku.
- 2.3. Poszerzenie badania dotyczyło, jak widać z powyższego zestawienia, nie tylko nowych mechanizmów, lecz także zakresu przedmiotu dialogu. W badaniu uwzględniono bowiem przypadki relacji w określonych sferach tematycznych, branżowych: wieś

<sup>17</sup> Wyniki badania z 2007 roku zostały zamieszczone w książce pod redakcją Marka Rymszy: *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

<sup>18</sup> Więcej na ten temat w: T. Schimanek: *Dialog obywatelski. Polska 2007...*, op.cit.

<sup>19</sup> Rozumianego jako relacje rządu i organizacji obywatelskich (przyj. aut.).

i rolnictwo (PROW), ochrona środowiska (przypadek dolnośląski) i pomoc zagraniczna (Grupa Zagranica). Wśród tych nowych sfer ochrona środowiska jest dziedziną szczególną, która stworzyła branżowe instrumenty wspierające partycypację społeczną. Powstały one by ułatwić władzom podejmowanie złożonych decyzji oraz zapobieganie konfliktom na tym tle. Zastępują one na uwagę nie tylko jako istotny czynnik kształtujący dialog obywatelski wewnątrz branży, lecz także jako źródło refleksji i inspiracji dla rozwiązań o szerszym, bardziej uniwersalnym zastosowaniu. W prezentowanych przypadkach znajdziemy zarówno przykład instrumentu posiadającego umocowanie ustawowe (procedura konsultacji przy sporządzaniu raportu oddziaływania na środowisko w przypadku PROW), jak i nieposiadającego takiego umocowania (przypadek dolnośląski).

Poza poziomem administracji centralnej uwzględniono również dialog na szczeblu regionu (Dolny Śląsk) i przypadek lokalny (Świdnik). Na szczeblu rządowym zbadano przypadki dotyczące kwestii, które są ważne z punktu widzenia sektora pozarządowego, co stwarzało szansę na dużą aktywność w ich konsultowaniu ze strony organizacji obywatelskich. Mam na myśli przede wszystkim dwa, najważniejsze instrumenty finansowania działalności organizacji pozarządowych: FIO i PO KL oraz kwestię zwolnień w podatku VAT, z których mogłyby korzystać organizacje i ich darczyńcy. W badaniu w 2008 roku uwzględniono również analizę oceny skutków regulacji, co było rekomendacją z badania przeprowadzonego w 2007 roku.

- 2.4. W analizie **Oceny Skutków Regulacji**, Olga Napiontek stara się pokazać dotychczasową praktykę funkcjonowania w Polsce procedury oceny skutków regulacji. Jest to instrument stosowany od kilkunastu lat w Stanach Zjednoczonych i Europie, na tyle skutecznie, że Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Unia Europejska rekomendowały Polsce jego przyjęcie. Rzeczywiście został on wprowadzony w 2002 roku w Regulaminie Pracy Rady Ministrów<sup>20</sup>. Najogólniej rzecz ujmując, polega on na tym, że rząd w toku prac nad projektami aktów prawnych, pyta wszystkich głównych interesariuszy, czyli tych, których dotyczy projektowany akt prawny, o opinie na temat skutków wprowadzenia tego aktu w życie. Dla rządu to znakomita okazja do poinformowania zainteresowanych stron i opinii publicznej o planowanych decyzjach. Z kolei partnerzy mogą przedstawić w ramach OSR swoje argumenty i opinie, a także pośrednio wpływać na decyzje podejmowane przez rząd. Z punktu widzenia rządu, OSR to efektywny sposób na identyfikację szans i zagrożeń, jakie niesie ze sobą projektowany akt normatywny. Dzięki OSR decyzje podejmowane przez rząd mogą być racjonalne, lepiej dostosowane do potrzeb społecznych i akceptowane przez społeczeństwo.

Polska procedura OSR została opisana dość lakonicznie. W zasadzie zapis sprowadza się do tego, że organ wnioskujący, przed opracowaniem projektu aktu normatywnego, dokonuje oceny przewidywanych skutków regulacji, a wyniki OSR stanowią

<sup>20</sup> Uchwała Rady Ministrów z 19 marca 2002 roku - Regulamin Rady Ministrów, MP 2002, nr 13, poz. 221 ze zm.

część uzasadnienia do aktów normatywnych. Przy czym wnioskującym jest organ administracji rządowej, OSR nie dotyczy działań legislacyjnych podejmowanych w parlamencie czy też przez prezydenta RP. Ocena skutków regulacji powinna stanowić odrębną część uzasadnienia projektu aktu prawnego i zawierać:

- wskazanie podmiotów, na które regulacja oddziałuje;
- wyniki przeprowadzonych konsultacji;
- przedstawienie wyników analizy wpływu regulacji na finanse publiczne, w tym: budżet centralny i budżety jednostek samorządu terytorialnego, rynek pracy, konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki, w tym: przedsiębiorczość, rozwój regionalny;
- wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza gdy projekt pociąga za sobą obciążenie dla budżetu centralnego i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

OSR od momentu wprowadzenia nie działała dobrze, co podkreśla Olga Napiontek. Stąd próby dookreślenia szczegółów tej procedury, najpierw w 2003 roku w formie *Metodologicznych podstaw oceny skutków regulacji*, przyjętych przez Radę Ministrów w 2003 roku<sup>21</sup>, a następnie w postaci *Wytycznych do oceny skutków regulacji*, przyjętych w 2006 roku. Pomimo tych usprawnień, z analizy wynika, że procedura OSR w Polsce w praktyce nie pełni wskazanych na początku funkcji. Około 20% aktów prawnych, które powinny zostać poddane OSR, nie było nią w ogóle objętych. W pozostałych przypadkach rząd nie wykorzystuje możliwości pytania o opinie partnerów społecznych, w zasadzie poza sytuacjami, w których z mocy prawa wynika obowiązek wypowiedzenia się partnerów społecznych. W większości efekt OSR, w postaci uzasadnień do projektów aktów normatywnych, zawiera opinie rządu na temat tego, co myślą o tym projekcie partnerzy społeczni, a nie ich rzeczywiste opinie. W praktyce urzędnicy przygotowujący OSR bardzo rzadko badali rzetelnie skutki uchwalanych przepisów, a oceny sprowadzały się najczęściej do ogólnikowych opisów potencjalnych korzyści, jakie może przynieść regulacja. Jednym z nielicznych wyjątków na tym tle jest, opisany przez Olgę Napiontek, prosty, ale jasno określony mechanizm konsultacji za pośrednictwem internetu, stosowanych przez Ministerstwo Środowiska.

W efekcie OSR nie jest ani narzędziem dialogu obywatelskiego, ani elementem dobrego rządzenia. To raczej kolejna dość formalna procedura, która nie wydaje się nieść z punktu widzenia administracji publicznej żadnych korzyści, niepotrzebnie tylko wydłużająca proces tworzenia projektu aktu normatywnego. W tych przypadkach, w których partnerzy społeczni uczestniczyli w procedurze OSR, najczęściej pojawiały się problemy w postaci: zbyt krótkiego czasu na zajęcie stanowiska przez partnerów społecznych, braku informacji zwrotnej od rządu, zbyt wąskiej grupy podmiotów pytanym o opinie. Tak więc pomimo istnienia formalnie oceny skutków regulacji oraz doskonalenia wytycznych dotyczących jej stosowania, OSR w Polsce

<sup>21</sup> Dokument można znaleźć pod adresem internetowym: [www.kprm.gov.pl/archiwum/1937\\_9664.htm](http://www.kprm.gov.pl/archiwum/1937_9664.htm)

nie jest jeszcze wykorzystywany przez rząd jako mechanizm dialogu obywatelskiego. Warto przy tym zauważyć, że wspomniane wytyczne dla OSR są całkiem sensowne i użyteczne, ale wobec niewielkiej motywacji urzędników do przeprowadzania oceny, nie mają większego znaczenia. W tych okolicznościach mogłyby one zadziałać wyłącznie mając moc obligatoryjną dla resortów, z Kancelarią Premiera w roli kontrolera ich przestrzegania.

- 2.5. Kolejny przypadek dotyczy procesu **konsultacji społecznych Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (PROW)**, prowadzonych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) w okresie od czerwca 2005 roku do końca lipca 2006 roku. PROW jest instrumentem realizacji polityki Unii Europejskiej w zakresie rozwoju obszarów wiejskich i określa cele, priorytety oraz zasady, na podstawie których będą wspierane działania dotyczące tej problematyki w Polsce. Stąd też ogólne ramy planistyczne dotyczące przygotowania PROW oraz konsultacji społecznych wynikają z regulacji unijnych. Znaczenie PROW dla rozwoju obszarów wiejskich w Polsce jest ogromne, jak podkreśla autorka analizy Joanna Pietrasik, dotyczy 38,6% ogółu ludności Polski, a jego oddziaływanie obejmie 98% powierzchni kraju.

Konsultacje PROW były procesem dość złożonym, przede wszystkim z uwagi na wielość podmiotów, zainteresowanych samym programem. Konsultacje obejmowały dwie zasadnicze fazy. W pierwszej fazie, kolejne wersje PROW były poddawane konsultacjom, przede wszystkim z administracją rządową (różne departamenty Ministerstwa Rolnictwa oraz inne resorty i agendy rządowe), branżowymi instytutami naukowymi, urzędami marszałkowskimi oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. W drugiej fazie, większy udział w konsultacjach mieli partnerzy społeczni. W tym gronie znalazły się związki zawodowe, reprezentanci producentów rolnych, organizacje pozarządowe (w liczbie 22), ośrodki naukowe i ośrodki doradztwa rolniczego. Łącznie z agendami rządowymi na liście partnerów do konsultacji PROW znalazły się 153 podmioty. Konsultacje miały zróżnicowane formy, były to: spotkania zamknięte, spotkania otwarte, konsultacje i uzgodnienia międzyresortowe, konferencje ogólnokrajowe, konferencje regionalne, zespoły robocze, opinie na piśmie etc. Warto także zwrócić uwagę na dwie formy, stosunkowo rzadko stosowane w konsultacjach, które w przypadku PROW były wymagane przez regulacje unijne. Mam na myśli ocenę *ex-ante* oraz prognozę oddziaływania na środowisko. Obie, jak podkreśla autorka analizy, dały możliwość nie tylko poznania opinii ekspertów, lecz także szerokiego grona partnerów społeczno-gospodarczych. Cały proces trwał rok, a jego efektem było przyjęcie PROW w sierpniu 2006 roku przez Radę Ministrów.

Czas i realizacja PROW pokażą, na ile proces konsultacji był skuteczny, czyli na ile udało się dzięki niemu wypracować program, odpowiadający na potrzeby rozwojowe wsi polskiej. Oceniając sam proces można stwierdzić, że skala konsultacji, wymiar krajowy i regionalny oraz wielość i różnorodność podmiotów w nich uczestniczących nie ułatwiały Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi zadania i stanowiły spore wyzwanie, tak merytoryczne jak i logistyczne. W tak skomplikowanym procesie

nietrudno o błędy, niemniej jednak problemy zidentyfikowane w trakcie konsultacji wydają się nie wynikać bezpośrednio ze skali przedsięwzięcia.

Joanna Pietrasik zwraca uwagę przede wszystkim na małą otwartość procesu konsultacji, w ramach których co prawda formalnie każdy interesariusz mógł zgłosić swoje uwagi do PROW, jednak w praktyce dostęp do pełnej informacji miały tylko podmioty wpisane przez MRiRW na listę partnerów. Ministerstwo nie określiło, w jaki sposób podmioty spoza listy formalnie mogły przekazywać swoje uwagi i opinie. Pietrasik podaje także w wątpliwość reprezentatywność listy, zwracając uwagę, że niektóre środowiska nie były na niej należycie reprezentowane, np. drobni producenci rolni czy też mieszkańcy wsi, niezatrudnieni w rolnictwie. Wątpliwość ta jest podsyćkowana również tym, że MRiRW samo wskazywało partnerów bez jasno określonych i jawnych kryteriów ich doboru.

Kolejną słabość procesu to jego rozproszenie, zarówno w czasie jak i w przestrzeni, oraz podzielenie konsultacji na osobne ścieżki, które uwzględniały tylko partnerów danego typu (np. oddzielnie samorządy regionalne, oddzielnie partnerzy społeczno-gospodarczy). Inny problem, to niedokumentowanie i nieupublicznianie rezultatów prac zespołów roboczych. Jeżeli nawet sporządzano notatki ze spotkań czy posiedzeń, to ministerstwo traktowało je jako dokumenty wewnętrzne i nie zezwalało na ich publikowanie. Cały proces przez to stawał się nieprzejrzysty i trudny do zrozumienia przez podmioty bezpośrednio nieuczestniczące w konsultacjach.

Poważną wadą konsultacji społecznych Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 dla ich uczestników był brak jasnych i czytelnych zasad, procedur komunikacji strony rządowej z partnerami społecznymi. W związku z czym nie zostały zachowane żadne standardy, na podstawie których proces ten się odbywał. Joanna Pietrasik zwraca także uwagę na to, że tempo i forma pracy były dostosowane do mających doświadczenie w tego typu konsultacjach partnerów, dla tych z mniejszym doświadczeniem mogły stanowić barierę, utrudniającą im udział w całym procesie.

- 2.6. Formalnie zbliżony do konsultacji PROW jest przypadek **konsultacji społecznych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki**. Co prawda PO KL dotyczy innego merytorycznie obszaru niż PROW, ale jest także instrumentem oddziaływania Unii Europejskiej w ramach unijnej polityki strukturalnej. Piotr Stronkowski, autor analizy tego przypadku, dość wyczerpująco pokazuje unijne uwarunkowania samej formuły programu operacyjnego, jak i procesu jego planowania. Nakładają one na administrację publiczną obowiązek włączenia partnerów społecznych i gospodarczych, zarówno na etapie przygotowania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO)<sup>22</sup> i programów operacyjnych, jak też na etapie ich wdrażania poprzez udział w Komitetach

<sup>22</sup> Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia to podstawowy dokument planistyczny opracowywany w celu realizacji w latach 2007-2013 na terytorium Polski polityki spójności UE. Jest to podstawa do wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Realizowany jest za pośrednictwem programów operacyjnych. W poprzednim okresie programowania funduszy strukturalnych - w przypadku Polski były to lata 2004-2006 - podstawowym dokumentem strategicznym był Narodowy Plan Rozwoju (przyj. aut.).

Monitorujących. Obowiązek konsultacji wynika również z dostosowanej do regulacji unijnych polskiej Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Jednak zarówno w przypadku PROW, jak i PO KL unijne i krajowe wytyczne dotyczące konsultacji są dość ogólne, pozostawiając tak naprawdę najważniejsze rozstrzygnięcia w tym zakresie rządowi polskiemu. Stąd m.in. mimo podobieństw formalnych, tak różne były procesy konsultowania PROW i PO KL.

Piotr Stronkowski zwraca uwagę na dwuetapowość procesu konsultacji, powiązaną ze zmianą rządów. Konsultacje rozpoczęły się bowiem jeszcze w 2004 roku i dotyczyły Narodowego Planu Rozwoju oraz programów operacyjnych, wśród których znalazł się Program Operacyjny Społeczeństwo Obywatelskie, niejako wydzielony dla wsparcia organizacji pozarządowych. Program miał być w całości finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego. Był to, jak zwraca uwagę autor analizy, przejaw traktowania przez ówczesny rząd organizacji pozarządowych i dialogu obywatelskiego jako jednego z istotnych priorytetów polityki państwa. Potwierdza to również fakt, że przedstawiciele organizacji pozarządowych byli zapraszani przez administrację publiczną do różnych gremiów konsultujących tworzone wówczas dokumenty planistyczne związane z mechanizmami strukturalnymi UE.

Drugi etap, na którym Piotr Stronkowski się koncentruje, ponieważ dotyczy już bezpośrednio Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, miał miejsce po wyborach parlamentarnych w 2005 roku. Zmiana ekipy rządzącej najpierw spowodowała wstrzymanie prac nad Narodowym Planem Rozwoju (NPR) i programami operacyjnymi, a następnie przeformułowanie dotychczasowej koncepcji struktury i zakresu tych dokumentów. Rząd zrezygnował z przygotowania Narodowego Planu Rozwoju, rozpoczął natomiast prace nad Strategią Rozwoju Kraju i Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia, które zastąpiły Narodowy Plan Rozwoju. Rząd podjął również decyzję o radykalnym zmniejszeniu liczby programów operacyjnych: miano więc przygotować pięć programów krajowych i 16 regionalnych, obejmujących swym zakresem tylko działania możliwe do finansowania ze środków funduszy strukturalnych. W efekcie Europejski Fundusz Społeczny jest obecnie wdrażany w ramach jednego, największego w Unii Europejskiej, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). Częściowo konsumował on zapisy Programu Operacyjnego Społeczeństwo Obywatelskie, ale z założenia był to program o wiele szerszy, stąd znalazły się w nim elementy co najmniej trzech innych, planowanych wcześniej programów operacyjnych.

Pierwszą wersję PO KL przygotowano na wiosnę 2006 roku i do jesieni trwały jej społeczne konsultacje. Przy czym Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), odpowiedzialne za przygotowanie programu, przyjęło inną strategię konsultacji niż MRiRW w zakresie PROW. Polegała ona na maksymalnie szerokich, otwartych konsultacjach, w których udział brać mogli praktycznie wszyscy, którzy chcieli przedstawić swoją opinię na temat projektu PO KL. Dotyczyło to również organizacji pozarządowych. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które także było zaangażowane w prace nad PO KL, starały się na bieżąco umieszczać w internecie informacje zarówno dotyczące samej treści projektu programu,

jak i harmonogramu jego konsultacji. Konsultacje były prowadzone w różnych formach: spotkania otwarte i zamknięte, konferencje, warsztaty dla organizacji pozarządowych, konferencje uzgodnieniowe, konsultacje międzyresortowe, uwagi zgłaszane pisemnie, także za pośrednictwem internetu. W konsultacjach uczestniczyła również Rada Działalności Pożytku Publicznego. W rezultacie PO KL został przyjęty przez Radę Ministrów w listopadzie 2006 roku. O efektach konsultacji, czyli o skuteczności i użyteczności działań zawartych w programie, będzie można mówić - podobnie jak w przypadku PROW - za parę lat. Oceniając sam proces konsultacji można zauważyć - zwłaszcza na tle konsultacji PROW - pozytywne elementy, sprzyjające dialogowi obywatelskiemu. Chodzi przede wszystkim o otwartość procesu konsultacji, łatwy dostęp do bieżących informacji i dokumentów, podsumowanie całego procesu w formie raportu. Niestety, nie wynika to z procedur, które - także w tym przypadku - nie były jasno określone, ale z dobrej woli i otwartości osób odpowiadających ze strony rządowej za konsultacje. Piszę niestety, bo choć należy docenić te osoby, to jednak sytuacja świadczy o słabości mechanizmów konsultacji. Otwartość procesu konsultacji nie wyeliminowała także do końca prób działania z *pótcienia*, rozmów w zaciszu gabinetów, co było powodowane m.in. zniecierpliwieniem związanym z przeciągającymi się konsultacjami otwartymi.

Piotr Stronkowski zauważa również problemy, które pojawiły się w trakcie konsultacji. Jednym z nich był problem z reprezentatywnością przedstawicieli organizacji pozarządowych, a właściwie z brakiem skutecznych mechanizmów wyłaniania tejże reprezentacji do rozmów z rządem. Drugi problem to sektorowe podejście, które pojawiło się również w przypadku PROW. Osobno toczyły się rozmowy z samorządem regionalnym, osobno z organizacjami pozarządowymi, osobno z partnerami społeczno-gospodarczymi. To doprowadziło m.in. do konfliktu interesów pomiędzy organizacjami pozarządowymi a związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Przy okazji tego konfliktu ujawniły się zresztą dwa inne problemy. Pierwszy z nich to nierównorzędne traktowanie partnerów przez stronę rządową. W konsultacjach PO KL w pewnym momencie organizacje pozarządowe były zdecydowanie preferowane przez MRR, co spowodowało dość stanowcze reakcje ze strony *dyskryminowanych* partnerów społeczno-gospodarczych. Drugi problem to brak dialogu pomiędzy partnerami obywatelskimi a społeczno-gospodarczymi. Próby uzgodnienia stanowisk zostały podjęte przez organizacje pozarządowe dopiero w sytuacji, w której wspomniany konflikt z partnerami społeczno-gospodarczymi realnie zagroził naruszeniem wcześniejszych ustaleń dotyczących podziału środków w ramach PO KL. Ale w tym czasie partnerzy społeczno-gospodarczy już wiedzieli, że ich racje zostaną uznane przez rząd, stąd propozycje organizacji pozarządowych zostały przez nich odrzucone.

- 2.7. Kolejnym analizowanym mechanizmem są relacje rządu i organizacji pozarządowych związane z funkcjonowaniem **Funduszu Inicjatyw Obywatelskich (FIO)**. Początkowo Fundusz Inicjatyw Obywatelskich był pomyślany jako trzyletnie przedsięwzięcie,

mające na celu finansowe wspieranie organizacji społecznych, realizujących zadania pożytku publicznego. Rządowy Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich został powołany uchwałą Rady Ministrów z 11 sierpnia 2004 roku na okres od 1 stycznia 2005 roku do 31 grudnia 2007 roku<sup>23</sup>. FIO powstał w celu pobudzania i wspierania rozwoju inicjatyw obywatelskich, z udziałem sektora organizacji pozarządowych, poprzez finansowe wsparcie działań organizacji. Koncepcja FIO rodziła się w toku prac nad Ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, stąd powiązanie programu z wprowadzonym tą ustawą mechanizmem odpisu 1%. Według pierwotnych zamierzeń, wielkość środków przekazywanych do FIO miała odpowiadać kwocie przekazanej przez podatników na rzecz organizacji pożytku publicznego, w ramach mechanizmu alokacji jednego procenta. W związku z tym, że rząd przewidywał, iż - przez pierwsze dwa-trzy lata po wejściu w życie odpisu 1% - wpływy z tego tytułu mogą być jeszcze niewielkie, uznał, że na realizację programu zostanie przyznana stała kwota środków z budżetu państwa w wysokości 30 milionów złotych rocznie (łącznie 90 milionów złotych w latach 2005-2007), a środki nierozdysponowane w danym roku przechodzić powinny na rok następny.

Autorki analizy - Magdalena Arczewska i Anna Semenowicz - dość szczegółowo przedstawiają przebieg realizacji pierwszej edycji programu FIO w latach 2005-2007 oraz przygotowania do uruchomienia jego kolejnej edycji. Pokazują także słabości mechanizmów realizacji FIO, przede wszystkim brak gwarancji środków na rok następny. Charakter programu wieloletniego powoduje bowiem, że parlament co roku musi uwzględnić jego finansowanie w budżecie państwa na rok następny. Jak pokazuje dotychczasowe doświadczenie, czasami wydatkowanie 30 milionów na FIO budzi wątpliwości posłów. Taki mechanizm finansowania FIO przyczynia się do opóźnień w ogłaszaniu konkursów dotacyjnych, a także stwarza trudności w zaciąganiu zobowiązań wieloletnich w ramach programu.

Przebieg realizacji FIO w latach 2005-2007 był konsultowany z Radą Działalności Pożytku Publicznego, która opiniowała m.in. procedury wdrażania programu, priorytety określone każdego roku, a także listę dotacji rekomendowanych do ich przyznania dla Ministra Pracy. Większość uwag zgłaszanych przez Radę było uwzględnianych przez Departament Pożytku Publicznego w MPiPS, choć część z nich, np. postulat dotyczący wyłonienia niezależnego operatora programu (tę rolę pełnił wspomniany departament), nie znalazło uznania w oczach ministerstwa. Okazało się też, że w 2006 roku, wykorzystując luki w procedurze wdrażania FIO, kierownictwo ministerstwa podjęło kontrowersyjne decyzje dotyczące przyznanych dotacji, niezgodne zresztą z rekomendacjami Rady Działalności Pożytku Publicznego.

W związku z zakończeniem 31 grudnia 2007 roku realizacji trzyletniego Programu FIO, rząd latem 2007 roku rozpoczął przygotowania do kontynuacji programu. Departament Pożytku Publicznego MPiPS latem i jesienią 2007 roku przygotował

<sup>23</sup> Rządowy Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, załącznik do uchwały nr 193/2004 Rady Ministrów z 11 sierpnia 2004 roku, Warszawa, sierpień 2004 roku, dokument dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Polityki Społecznej: [www.mps.gov.pl](http://www.mps.gov.pl)

kolejną edycję FIO w formule programu operacyjnego, opartego na Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>24</sup>. Przyjęcie takiego rozwiązania dawałoby znacznie trwalsze podstawy funkcjonowania i finansowania FIO niż dotychczasowa formuła programu wieloletniego. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przygotowało dwa dokumenty skonsultowane ze środowiskiem pozarządowym: Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich oraz stanowiącą jego merytoryczny punkt wyjścia: Strategię Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2007-2013. Dokumenty te były przedmiotem uzgodnień wewnątrzresortowych, międzyresortowych oraz konsultacji społecznych. Ponadto, konsultacje dokumentów zostały ogłoszone na stronie internetowej Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, istniała także możliwość zgłaszania uwag drogą elektroniczną.

Rada Ministrów jesienią 2007 roku, tuż przed wyborami, nie przyjęła strategii i PO FIO, argumentując tym, że nie może przyjąć na siebie takiego zobowiązania nie mając środków zagwarantowanych na jego realizację. Stąd też, w dużej mierze dzięki interwencjom organizacji pozarządowych oraz otwartości niektórych posłów, nowy parlament na początku grudnia 2007 roku uchwalił w budżecie kwotę 60 milionów złotych z przeznaczeniem na FIO (taka kwota rocznych wydatków została przewidziana w PO FIO).

Z analizy wynika, że nie rozwiązało to problemów z przyjęciem PO FIO. Rada Ministrów nie była w stanie przyjąć PO FIO, formalnie z powodu różnych zastrzeżeń ze strony Ministra Finansów, o których dość dokładnie piszą autorki analizy. Patrząc na te swoiste *przepychanki* w rządzie związane z FIO, trudno oprzeć się wrażeniu, że jeszcze jakieś inne argumenty, obok tych formalnie zgłaszanych przez Ministra Finansów, musiały wstrzymywać przyjęcie PO FIO. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, czując upływ czasu, który powodował, że okres realizacji ewentualnych projektów w ramach FIO w 2008 roku gwałtownie się skracał, szukało jakichś rozwiązań, które umożliwiłyby szybkie uruchomienie środków znajdujących się w budżecie. Rozważano m.in. umieszczenie FIO w projekcie nowelizacji Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ale uznano, że są niewielkie szanse na szybkie uchwalenie noweli (i jak się okazało słusznie, ponieważ Rada Ministrów jeszcze nie przyjęła projektu nowelizacji, a minął już wrzesień). Ostatecznie, chwytając się przysłowiowej *ostatniej deski ratunku*, uruchomiono FIO, przedłużając niejako działanie dotychczasowego programu wieloletniego na 2008 rok. Pozwoliło to uruchomić środki i przeznaczyć je na realizację półrocznych projektów. Zamieszanie z PO FIO trwało jednak nadal, choć szczęśliwie zakończyło się 4 listopada 2008 roku. Tego dnia Rada Ministrów przyjęła Strategię Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009-2015. Ciekawe, bo właściwie, jeżeli chodzi o samą strategię i program, nic istotnego nie uległo zmianie pomiędzy listopadem 2008 a listopadem 2007 roku. Całe to zamieszanie pokazuje, że niezależnie

<sup>24</sup> DzU 2006, nr 227, poz. 1658.

od formalnych zastrzeżeń zgłaszanych przez Ministra Finansów, Rada Ministrów nie miała jasnego stanowiska w odniesieniu do strategii i PO FIO. Moim zdaniem, jest to przejaw braku spójnej wizji roli i miejsca organizacji pozarządowych w państwie, nie tylko ze strony tego właśnie rządu, ale generalnie ze strony polskich elit politycznych. Dodatkowo powstaje nieodparte wrażenie, że w tym ciągnącym się procesie (niezakończonym jeszcze) wypracowywania kontynuacji FIO konsultacje z organizacjami pozarządowymi miały najmniejsze znaczenie.

- 2.8. Kolejny przykład dotyczy **dialogu obywatelskiego w obszarze pomocy zagranicznej i współpracy międzynarodowej**. To dość wyjątkowy przykład, gdyż inicjatorem współpracy z rządem były same organizacje pozarządowe. Organizacje, które prowadziły działania za granicą pod koniec lat 90. XX wieku postanowiły się porozumieć, aby poszukać możliwości wsparcia dla polskiej pomocy rozwojowej. Wyszły z założenia, że tylko wspólnie, mówiąc jednym głosem, mogą stać się liczącym partnerem dla władz i skutecznie działać na rzecz stworzenia polskiego systemu pomocy dla krajów przechodzących transformację ustrojową i rozwijających się. Ponadto, koalicja ułatwiała wymianę użytecznych i aktualnych informacji pomiędzy jej członkami - wzajemnego uczenia się. W wyniku tych dążeń do wspólnego działania powstała **Grupa Zagranica**, która przez trzy pierwsze lata działała jako grupa nieformalna. W 2004 roku przekształciła się w zarejestrowany związek stowarzyszeń i obecnie liczy 49 członków.

Analiza Justyny Janiszewskiej pokazuje trudne procesy rodzenia się i funkcjonowania formuły współpracy organizacji pozarządowych, a także wspólnego podejmowania decyzji i pełnienia funkcji reprezentacyjnych. Aby wypełniać te funkcje grupa musiała się sformalizować, choć argumentów za formalizacją było więcej: trudności w porozumiewaniu się i podejmowaniu decyzji, w związku z rosnącą liczbą członków, konieczność zapewnienia finansowania wspólnych działań, a także członkostwo w europejskich strukturach federacyjnych, które wymagało posiadania formalnego statusu.

Choć nie wszystkie mechanizmy w ramach Grupy Zagranica funkcjonują prawidłowo, to jednak związek działa, podejmuje decyzje, przeprowadza własne badania i analizy, opiniuje dokumenty przedstawiane przez rząd, stara się pozyskiwać środki na rozwój własnych działań. Aktywność przejawiają przede wszystkim liderzy, nie wszyscy członkowie na bieżąco włączają się w działania grupy. Istotne jest jednak, że przynajmniej ci, aktywni członkowie, starają się analizować funkcjonowanie związku i wyciągać wnioski w zakresie doskonalenia funkcjonowania Grupy Zagranica. Jedną z istotnych, jeżeli nie najważniejszą, funkcją grupy jest rzecznictwo i reprezentacja interesów polskich organizacji pozarządowych, zajmujących się pomocą rozwojową. Justyna Janiszewska opisuje, jak Grupa Zagranica próbowała tę funkcję pełnić i jak budowała swoje relacje z Ministerstwem Spraw Zagranicznych (MSZ), które jest po stronie rządowej gospodarzem tego obszaru. Wydaje się, że samo zorganizowanie się w większą grupę przyniosło spodziewany efekt w postaci nawiązania kontaktów z MSZ-em, który uznał taką grupę za partnera do rozmowy. Przyczyniły się do tego, na co zwraca uwagę Janiszewska, również względy pragma-

tyczne, ministerstwu bowiem wygodniej było rozmawiać z nieformalną nawet reprezentacją środowiska, niż z kilkudziesięcioma rozproszonymi organizacjami.

Ale warto zwrócić uwagę, że aktywność organizacji w zainspirowaniu MSZ-u do współpracy nie ograniczyła się wyłącznie do stworzenia Grupy Zagranica. Duże znaczenie miało również przygotowanie swobodnego manifestu programowego *Partnerstwo dla polityki zagranicznej*, który został przekazany stronie rządowej, oraz zorganizowanie konferencji poświęconej dyskusji na temat przyszłości polskiej polityki rozwojowej i udziału w niej organizacji pozarządowych. *Partnerstwo* zawierało wiele konkretnych propozycji dotyczących relacji państwo - organizacje pozarządowe, co stanowiło dodatkowy atut z punktu widzenia MSZ-u. W wyniku tych działań udało się nawiązać robocze kontakty na linii MSZ - Grupa Zagranica.

Mechanizmem mało skutecznym okazało się natomiast powołanie Rady ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi przy Ministrze Spraw Zagranicznych. Choć dawała ona możliwość prezentowania przez organizacje stanowisk w różnych kwestiach, związanych z pomocą rozwojową, a nawet szerzej z polityką zagraniczną, to jej funkcjonowanie było dość wątpliwe. Rada spotykała się okazjonalnie, pojawiały się problemy z frekwencją, kooptacją członków, którzy z różnych powodów rezygnowali z udziału w jej pracach. W konsekwencji, po prawie sześciu latach funkcjonowania (a właściwie należałoby powiedzieć - niefunkcjonowania), Rada została rozwiązana. Być może słabość tego mechanizmu wynikała ze zbyt szerokiego spektrum zagadnień, którymi miała się ona zajmować, do którego nie do końca były przygotowane organizacje pozarządowe. Może także miał na to wpływ jedynie konsultacyjny jej charakter. Z uwagi na słabość Rady, Grupa Zagranica bezpośrednio konsultowała projekty aktów prawnych czy też dokumentów programowych tworzonych przez MSZ. Wśród nich znalazły się m.in. strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju czy też ramowe plany działań pomocowych MSZ oraz kolejne projekty ustawy o polskiej pomocy rozwojowej (nie przyjętej jeszcze przez rząd jako projekt). Ten mechanizm, choć funkcjonuje także obecnie, nie jest pozbawiony mankamentów, podobnych zresztą, jak w innych przypadkach, opisywanych w tym opracowaniu. Najważniejsze z nich to: zbyt krótki czas dawany przez MSZ Grupie Zagranica na zapoznanie się z dokumentami i wydanie opinii oraz brak informacji zwrotnej z resortu na postulaty przedstawiane przez grupę. Środkiem zaradczym na ten ostatni problem jest proponowanie wspólnych spotkań z MSZ-em, które służą omówieniu przedstawionych przez grupę opinii, ale z uwagi na obowiązki służbowe przedstawicieli MSZ-u, nie zawsze udaje się takie wspólne spotkanie zorganizować. Na podkreślenie zasługuje fakt, że Grupa Zagranica sama stara się zgłaszać kwestie do dyskusji z MSZ-em, prowadzi również monitoring polskiej pomocy zagranicznej. Efektem monitoringu są coroczne raporty, które niejako uzupełniają raporty wydawane na ten sam temat przez MSZ. Na pewno wielkim sukcesem grupy jest uporządkowanie i przejrzystość procedur stosowanych przez MSZ w konkursach grantowych, skierowanych do organizacji pozarządowych, a także umieszczenie swojego obserwatora w komisjach, oceniających wnioski w tych konkursach.

2.9. Zupełnie inaczej wyglądały doświadczenia **konsultacji społecznych w zakresie zmian w podatku od wartości dodanej (VAT)**. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wiązało się z koniecznością dostosowania prawa krajowego do przepisów Pierwszej Dyrektywy Rady Unii Europejskiej z 11 kwietnia 1967 roku oraz Szóstej Dyrektywy z 17 maja 1977 roku, wyznaczających założenia i cele w zakresie harmonizacji podatków obrotowych. Polska nie ubiegała się o przyznanie okresów przejściowych w zakresie dotyczących przepisów regulujących opodatkowanie organizacji pozarządowych czy też ich darczyńców, choć taka możliwość istniała. Konsekwentnie do takiego stanowiska negocjacyjnego rząd przygotował, a parlament w marcu 2004 roku uchwalił, nową ustawę o podatku VAT, dostosowującą polskie regulacje do regulacji unijnych. Nowa ustawa nie dość, że nie rozwiązała dotychczasowych problemów organizacji pozarządowych z podatkiem VAT, to przyczyniła się do powstania nowych. W tym kontekście, co podkreśla autorka analizy Magdalena Arczewska, warto zauważyć, że projekty nowej ustawy o VAT nie były konsultowane przez rząd ze środowiskiem organizacji pozarządowych. Jednocześnie organizacje same nie zainteresowały się także szerzej tą zmianą, tak ważną dla wielu z nich. Jest to tym bardziej zastanawiające, że problem związany z podatkiem VAT od darowizn rzeczowych był nagłaśniany przez środowisko organizacji pozarządowych co najmniej od sześciu lat.

Dopiero pod koniec 2004 roku zaczęły pojawiać się pierwsze sygnały dotyczące nowej ustawy i skutków jej wdrażania dla organizacji pozarządowych. Stało się tak, gdyż niezręczne - delikatnie mówiąc - zapisy ustawowe przyczyniły się do powstania ich interpretacji (również przez urzędy skarbowe) mówiącej, że dotacje przekazywane przez instytucje publiczne mają być obłożone podatkiem VAT. Udało się to wyklarować w nowelizacji z kwietnia 2005 roku i to nie tyle za sprawą organizacji pozarządowych, ile instytucji publicznych, które przekazując sobie dotacje czy też subwencje, także wedle tych interpretacji, musiałyby płacić VAT. Ta sprawa zachęciła jednak organizacje pozarządowe do przyjrzenia się bliżej nowej ustawie o VAT. Zrobił to w dużej mierze w ich imieniu projekt KOMPAS realizowany przez Instytut Spraw Publicznych. Dzięki temu do organizacji zaczęła docierać świadomość, że ustawa nie rozwiązuje ich dotychczasowych problemów związanych z VAT-em. Te problemy najkrócej rzecz ujmując polegają na:

- konieczności opodatkowania obrotu towarów i usług pomiędzy organizacją będącą osobą prawną a jej oddziałem;
- opodatkowaniu dostaw towarów i świadczeniu usług na rzecz organizacji pozarządowych;
- opodatkowaniu usług z zakresu pomocy społecznej świadczonych przez organizacje pożytku publicznego;
- nieprecyzyjnym pojęciu *niewielkiej wartości* darowizn, które mogą być zwolnione z podatku VAT;
- nierówności obowiązków podatkowych organizacji posiadających status organizacji pożytku publicznego i tych, które prowadzą działalność w sferze pożytku publicznego;
- opodatkowaniu charytatywnych sms-ów.

Postulaty zmian wyżej wymienionych, niekorzystnych regulacji, związanych z podatkiem VAT, zostały wykorzystane w projekcie *VAT a organizacje pozarządowe*, zrealizowanym przez Wspólnotę Roboczą Związków Organizacji Socjalnych (WRZOS). Celem tego projektu było wypracowanie uzgodnionych stanowisk w kluczowych kwestiach dotyczących podatku VAT oraz wzmocnienie działań orzeczniczych w odniesieniu do tych stanowisk. W okresie lipiec-sierpień 2005 roku przygotowane wcześniej postulaty zmian w zakresie podatku VAT, wraz z odpowiednim uzasadnieniem, zostały drogą internetową skonsultowane z kilkudziesięcioma organizacjami i związkami organizacji pozarządowych. Niestety, z uwagi na okres wyborczy, nie zostały one szerzej przedstawione władzom centralnym. Udało się to zrobić dopiero w 2007 roku.

Niezależnie od tych działań, postulaty zmiany regulacji VAT-u były także zgłaszane stronie rządowej przez Radę Działalności Pożytku Publicznego, zarówno pierwszej, jak i drugiej kadencji. Kwestie te były dyskutowane również w ramach Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi. Warto dodać, że o problemach z VAT-em, zwłaszcza w zakresie darowizn rzeczowych, dość szeroko informowały media, były zgłaszane także w tej sprawie interpelacje poselskie. Jedynym namacalnym skutkiem tych ponad dwuletnich działań było przeforsowanie w parlamencie rozwiązania, dzięki któremu podstawą opodatkowania podatkiem od towarów i usług produktów spożywczych i napojów jest od 1 stycznia 2008 roku wartość rynkowa darowanej rzeczy.

Ten przykład, jak słusznie zauważa Magdalena Arczewska, pokazuje przede wszystkim słabość mechanizmów konsultacji rządu z organizacjami pozarządowymi. Konsultacji zabrakło w sprawach istotnych dla trzeciego sektora i to na etapie, który umożliwiałby wypracowanie sensownych rozwiązań. To, co miało miejsce po wejściu w życie nowej ustawy VAT, było - momentami - rozpaczliwą walką organizacji o swoje racje. Przypomina to przysłowiową *walkę z wiatrakami*, ponieważ - jak widać z tekstu Arczewskiej - Ministerstwo Finansów (MF), często zobowiązane do udziału w spotkaniach z organizacjami przez parlamentarzystów, od początku do końca stało na z góry upatrzonych pozycjach, nie mając chyba cienia złudzeń, że będzie musiało z nich zrezygnować. Czytając analizę Arczewskiej ma się wrażenie, że przedstawiciele MF nawet nie próbowali się głębiej wstuchiwać w argumentację organizacji, mając na wszystkie postulaty strony obywatelskiej jedną odpowiedź: *6 Dyrektywa*.

Przy okazji jednak widać także słabość organizacji pozarządowych, które nie zareagowały w porę, a przecież - przynajmniej na etapie prac parlamentarnych - projekt nowej ustawy był jawny. Konsultacje zorganizowane przez WRZOS to bardzo ciekawy eksperyment, ale niestety nie udało się na razie wprowadzić takiego standardu uzgadniania stanowisk w trzecim sektorze. Różnice zdań to naturalny, zdrowy objaw, ale w sprawach istotnych w relacjach z administracją publiczną, dobrze mieć uzgodnione przynajmniej kluczowe kwestie, różnice zdań osłabiają bowiem w takich sytuacjach pozycje organizacji, często są zresztą skrzętnie wykorzystywane przez stronę rządową.

2.10. Wyjątkowy, zwłaszcza na tle innych, opisywanych w badaniu, jest przypadek **lotniska w Świdniku**. Jego specyfika wynika przede wszystkim z tego, że dotyczy relacji pomiędzy obywatelami a władzami samorządowymi i to na poziomie lokalnym. Tak jak wiele przykładów aktywności obywatelskiej, tak i ten zaczyna się od konfliktu. Konfliktu, który pobudził różne grupy obywateli do działania, a władze zmusił do reakcji na ich aktywność. Konflikt rozpoczął się od pomysłu rozbudowy istniejącego podlubelskiego lotniska aeroklubowego do dużego portu lotniczego. W związku ze słabym rozwojem gospodarczym tych terenów dla kolejnych ekip rządzących na Lubelszczyźnie budowa lotniska stała się priorytetem. Lotnisko miało dać pracę i stać się kluczem do rozwoju całego regionu. Pierwsze pomysły pojawiły się około 1998 roku, a konkrety po raz pierwszy sformułowano (i zainwestowano pierwsze pieniądze) w latach 1999-2001. Wtedy też zaczęły się pierwsze protesty, których inicjatorami byli z jednej strony ekolodzy, z drugiej zaś - mieszkańcy lubelskiego osiedla, bezpośrednio sąsiadującego z lotniskiem.

Po stronie ekologów utworzyła się koalicja złożona z kilkunastu organizacji, wśród których znalazły się nawet organizacje zagraniczne. Ekolodzy bronili przede wszystkim największej w Polsce kolonii, jednego z najbardziej charakterystycznych dla Lubelszczyzny gatunków zwierząt, susła peretkowanego, który należy do rzadkich i zagrożonych wyginięciem gatunków ssaków w Europie. Kolonia znajdowała się na terenie przeznaczonym pod budowę lotniska. Drugim argumentem przeciw budowie lotniska jest - znany już z przypadku Rospudy - przewidywany sprzeciw Komisji Europejskiej, związany z tym, że planowana inwestycja będzie kolidować z Europejską Siecią Ekologiczną Natura 2000. Ekolodzy podnieśli również argument proceduralny, wskazując, że proponowana lokalizacja nie była poddana konsultacjom społecznym. Organizacje ekologiczne starały się maksymalnie szeroko prezentować swoje argumenty, m.in. wysyłając apele do władz i różnego rodzaju instytucji, organizując kampanie i działania na ulicach, wykorzystując media, przygotowując i zamawiając ekspertyzy dotyczące kolejnych decyzji, odwołując się do wymiaru sprawiedliwości, poprzez zaskarżanie do prokuratury kolejnych decyzji dotyczących planowanej inwestycji.

Drugą grupą przeciwników budowy lotniska w Świdniku stanowili: samorząd Felina - mieszkaniowej i akademickiej dzielnicy, położonej we wschodniej części Lublina, lokatorzy innych wschodnich dzielnic Lublina, środowiska kombatanckie oraz dyrekcja, znajdującego się w pobliżu Muzeum na Majdanku. Ich główne argumenty to: zbyt duża skala inwestycji przy tak bezpośrednim sąsiedztwie zamieszkałych terenów, hałas samolotów, zagrożenie zdrowia i życia, znaczne ryzyko wypadku spowodowane bliskością linii wysokiego napięcia i kominów elektrociepłowni, spadek wartości mieszkań, brak nowych inwestycji mieszkaniowych. Wśród zwolenników tej lokalizacji były przede wszystkim władze lokalne. W celu budowy lotniska została powołana Spółka Port Lotniczy Lublin, w skład której weszły samorządy Lublina, Świdnika i regionu lubelskiego, firmy prywatne, instytucje państwowe oraz organizacje pozarządowe, zajmujące się rozwojem społeczno-

-gospodarczym. Główne argumenty za budową lotniska w Świdniku to: rozwój całego regionu i zapewnienie wielu miejsc pracy dla jego mieszkańców, lokalizacja blisko miasta oraz istniejąca infrastruktura drogową, a także wykorzystanie infrastruktury lotniskowej dotychczasowego lotniska fabrycznego, finansowe i logistyczne wsparcie władz państwowych, w tym wpisanie projektu do Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa lubelskiego, możliwość przeniesienia susłów w inne miejsce. W tym ostatnim przypadku ekspertyzy ekologów dowodziły, że przesiedlenie susłów nie jest możliwe.

Pomimo protestów, lotnisko zostało umieszczone jako inwestycja numer 1 w Regionalnym Programie Operacyjnym na lata 2007-2013. Jednak pod wpływem odrzucenia raportu o oddziaływaniu środowiskowym planowanej inwestycji przez Wojewódzkiego Konserwatora Przyrody oraz z powodu wycofania się dużego inwestora, który miał przeznaczyć środki niezbędne do wykupu gruntów, zaczęto brać pod uwagę inną, wskazywaną wcześniej, m.in. przez ekologów, lokalizację. Pomimo przegranej bitwy w parlamencie, który zdecydował się przyznać środki z budżetu państwa na budowę lotniska, ekolodzy nie składali broni. Nadal pisali listy, składali petycje do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, a nawet do Komisji Europejskiej. Próbowali także, choć bezskutecznie, drogi sądowej. I znów pojawił się czynnik w postaci wyborów i ich konsekwencji. W tym przypadku pozytywnych, ponieważ nowa ekipa rządząca Lubelszczyzną postanowiła doprowadzić do zakończenia sporu. W połowie 2007 roku doszło do rozmów z samorządem regionalnym, w wyniku których wspólnie zgodzono się na plan przesunięcia lotniska, tak, aby nie szkodziło ono ani susłom, ani mieszkańcom. Osiągnięto kompromis, wypracowany wspólnie przez wszystkie strony toczące spór. Obywatele odnieśli sukces. Magdalena Dudkiewicz zwraca również uwagę na dodatkowe korzyści, które wynikają z tego konfliktu. Po pierwsze, powstały nowe organizacje pozarządowe, zagospodarowujące niejako aktywność obywatelską, pobudzoną sytuacją konfliktową. Po drugie, wiele osób, instytucji i firm dzięki nagłośnieniu konfliktu dowiedziało się o unikalnej kolonii susła peretkowanego, a miejscowi mają już pomysły, jak to zainteresowanie podsyć.

Sukces był możliwy przede wszystkim dzięki uporowi i wytrwałości obywateli, którzy - pomimo kolejnych przegranych bitew - wierzyli, że wygrają wojnę. Na pewno okolicznością sprzyjającą było pojawienie się nowych osób w samorządzie, choć to - moim zdaniem - pokazuje na słabość wzajemnych relacji, które zależą od dobrej woli rządzących. Poważne wątpliwości jednak budzi to, czy udało się na Lubelszczyźnie stworzyć trwałe mechanizmy dialogu obywatelskiego. Ma je sama Dudkiewicz, zwracając uwagę, że trudno mówić tu o dialogu, a raczej o próbach egzekwowania przez obywateli swoich racji i praw. Druga wątpliwość, to na ile rzeczywiście doświadczenia z *wojny o lotnisko* zostaną wykorzystane w przyszłych działaniach władz samorządowych. Zwłaszcza że w kolejnych wyborach pojawią się nowi ludzie (może mniej otwarci na dialog), niemający za sobą wiedzy i doświadczeń płynących z przypadku lubelskiego.

**2.11. Procedura opiniowania projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego** w województwie dolnośląskim to także dość wyjątkowy przypadek. Piotr Matczak, pokazując szerszy kontekst specyfiki relacji administracji publicznej i obywateli w sferze ekologii, analizuje procedurę opiniowania projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Dolnego Śląska. Precyzyjnie rzecz ujmując chodzi o procedurę podejmowania decyzji w ocenie projektów zgłaszanych do realizacji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego w województwie dolnośląskim, zwłaszcza projektów, które mają być finansowane przez Fundusz Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Są to duże projekty o charakterze inwestycyjnym, realizowane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, czyli biorące pod uwagę nie tylko spójność społeczno-gospodarczą, ale także ochronę środowiska.

Procedura jest innowacyjnym, oddolnym przedsięwzięciem, zainicjowanym przez władzę publiczną i zaakceptowanym przez organizacje pozarządowe. Uczestnikami procedury są: urząd marszałkowski, reprezentowany przez menedżera do spraw środowiska; wojewoda, reprezentowany przez Wojewódzkiego Konserwatora Przyrody, oraz strona obywatelska, reprezentowana przez organizacje pozarządowe, zajmujące się ochroną środowiska. Wojewódzki Konserwator Przyrody posiada kompetencje dotyczące obszarów Natura 2000 i w tym zakresie pełni funkcję kontrolną w ramach procedury. Istotą procedury jest to, że jeżeli jej uczestnicy przedstawiają zastrzeżenia do ocenianego wniosku, to staje się on przedmiotem dodatkowych ocen i uzgodnień pomiędzy stronami. Z reguły zastrzeżenia zgłasza strona społeczna. Jeżeli dodatkowe uzgodnienia nie przyniosą porozumienia, to strony mogą zamówić zewnętrzną ekspertyzę, która ma pomóc w weryfikacji stanowisk oraz w osiągnięciu porozumienia. Ostateczną decyzję o przyznaniu finansowania podejmuje zarząd województwa, otrzymując wcześniej pełną informację o przebiegu procedury i jej wynikach, niezależnie od tego, czy udało się stronom dojść do porozumienia, czy też nie. Poszczególne kroki procedury są rozpisane w czasie, zaś całość trwania procedury to maksymalnie 37 dni.

Dolnośląskie rozwiązanie jest unikalne w skali kraju, jak podkreśla Matczak, innowacyjne. Oparte jest ono formalnie na odpowiednich zapisach dyrektyw unijnych, a przede wszystkim wynika wprost z uchwały Komitetu Monitorującego RPO oraz z zapisów Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007-2013. I choć procedura ma charakter wyłącznie konsultacyjny, to jednak przynosi obu stronom wymierne korzyści. Organizacje ekologiczne mają możliwość wyrażenia swojej opinii, która zostaje przekazana władzom regionu, niezależnie od tego, czy ją podzielają, czy też nie. Mają również możliwość pogłębienia swojej wiedzy poprzez zlecenie ekspertyz. No i wreszcie, udział w procedurze podnosi ich rangę i prestiż, zarówno wśród władz regionalnych, jak i w środowisku organizacji pozarządowych. Z kolei z punktu widzenia władz regionalnych, procedura minimalizuje ryzyko zablokowania przez ekologów inwestycji, na której realizację zostały przyznane pieniądze. Jest to, jak określa Matczak, swoisty system wczesnego ostrze-

gania. Poznanie argumentów ekologów, wzbogaconych o dodatkowe ekspertyzy, daje także władzom regionalnym szansę na podjęcie bardziej wyważonych i trafionych decyzji odnośnie do finansowania, co przy tej skali środków, przeznaczanych na jednostkowe projekty, ma ogromne znaczenie.

Dolnośląskie rozwiązanie nie ma charakteru standardowego, słusznie więc Matczak próbuje dociec, co spowodowało, że zostało ono opracowane i wdrożone. Udaje mu się zidentyfikować kilka czynników, które spowodowały pojawienie się tego rozwiązania. Po pierwsze, są to wymogi stwarzane przez prawo wspólnotowe w zakresie ochrony środowiska oraz doświadczenia z wykorzystaniem tego ustawodawstwa do zablokowania inwestycji, co wynika także z niedostosowania polskiego prawa do regulacji wspólnotowych. Inaczej mówiąc, samorząd regionalny w obawie przed poważnymi konsekwencjami, związanymi z blokowaniem inwestycji z przyczyn *ekologicznych*, zdecydował się na wprowadzenie procedury, która przynajmniej częściowo to zagrożenie zminimalizuje.

Po drugie, czynnikiem sprzyjającym były rozwiązania instytucjonalne stworzone w urzędzie marszałkowskim, konkretnie, powołanie instytucji menedżera do spraw środowiska. Nie jest to co prawda stanowisko decyzyjne, ale jego rola polega na czuwaniu nad aspektami środowiskowymi projektów realizowanych ze środków unijnych. To właśnie od menedżera do spraw środowiska wyszedł pomysł stworzenia takiej procedury. Po trzecie, ważne były osoby ze strony samorządowej, przede wszystkim sam menedżer do spraw środowiska, które są otwarte na innowacje, mają stosowną wiedzę przedmiotową i doświadczenie.

Piotr Matczak słusznie wskazuje również na pewne ograniczenia, czy też potencjalne zagrożenia związane z funkcjonowaniem tej procedury. Ograniczeniem jest z pewnością to, że udział w procedurze wymaga czasu i kompetencji, a to jest problem przede wszystkim dla przedstawicieli organizacji pozarządowych, którzy uczestniczą w procedurze, poświęcając swój czas przeznaczony na normalną aktywność w organizacji. Drugą kwestią budzącą wątpliwości jest legitymizacja reprezentantów pozarządowych. Zostają oni zapraszani przez gospodarza procedury bez jakichś wyraźnych kryteriów, jedynym właściwie jest odwołanie się do reprezentacji w Komitecie monitorującym.

Sądzę, że wskazane przez Matczaka wątpliwości są jak najbardziej zasadne, jednakże nie muszą wystąpić one w praktyce stosowania procedury, albo też, jeśli wystąpią, mogą spowodować działania ze strony uczestników procedury, służące ich wyeliminowaniu w przyszłości. Wydaje się więc, że należałoby w dłuższej perspektywie czasowej monitorować działanie procedury oraz sprawdzić jej skuteczność i efektywność. Na tej podstawie można będzie rzetelnie ocenić, czy rozwiązanie dolnośląskie jest godne polecenia dla innych regionów, choć z przeprowadzonej przez Piotra Matczaka analizy wynika, że ma wiele zalet na stanie się *dobrą praktyką* dialogu obywatelskiego.

### 3. Wnioski

- 3.1. Badanie przeprowadzone przez Instytut Spraw Publicznych umożliwiło poszerzenie obrazu dialogu obywatelskiego w Polsce czy szerzej relacji władza - obywatele, także na poziomie regionalnym i lokalnym. Dostarczyło wielu nowych informacji na temat mechanizmów dialogu, ich uwarunkowań i czynników mających wpływ na jego jakość. Wzbogaciło z pewnością także charakterystyki dwóch stron dialogu: władzy i administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych.
- 3.2. Pozytywnym wnioskiem płynącym z badania jest to, że relacje obywateli z władzą publiczną rozwijają się w Polsce w różnych sferach rzeczywistości i na różnych poziomach organizacji państwa (rząd, samorządy regionalne i samorządy lokalne). Przy czym w wielu przypadkach inicjatorem wspólnych kontaktów jest administracja publiczna, co pokazuje przykład PROW, czy też PO KL. Administracje rządowa i samorządowa coraz częściej sięgają do różnych mechanizmów dialogu obywatelskiego, do czego w dużej mierze przyczyniają się regulacje unijne, które nakazują państwu obowiązek konsultowania istotnych decyzji, planów i programów z partnerami społecznymi.
- 3.3. Interesujące jest również pokazanie przypadku, w którym zorganizowani obywatele potrafią, nie czekając na władzę, sami zainicjować z nią dialog, tak jak to się stało w przypadku Grupy Zagranica. Dzięki temu, że organizacje pozarządowe postanowiły przejąć inicjatywę i działać razem, udało się zbudować relacje rządu z organizacjami obywatelskimi i to w obszarze polityki zagranicznej, która tradycyjnie była postrzegana jako wyłączna domena państwa i jego instytucji. Oczywiście, nie można twierdzić, że organizacje generalnie wpływają na politykę zagraniczną państwa, ale wypracowały sobie w niej własny obszar, jakim jest pomoc rozwojowa, stanowiący silny przyczółek do dalszych kontaktów z rządem.
- 3.4. Badanie pokazało także, że obywatele mogą być skuteczni w zabieganiu o swoje racje, o tym przekonuje przypadek sporu o miejsce lokalizacji lotniska pod Lublinem, czy też efekty działań Grupy Zagranica. Okazuje się, że jeżeli różne organizacje pozarządowe mają wspólne cele i potrafią być konsekwentne w ich osiągnięciu (czy też wywalczaniu, jak w Lublinie), mogą je w konsekwencji osiągnąć, mimo oporu ze strony władzy.
- 3.5. Okazało się też, że może być w dialogu miejsce dla nowych, innowacyjnych rozwiązań - za takie została uznana procedura opiniowania projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego w województwie dolnośląskim. Procedura, co należy podkreślić, stworzona i wdrożona z inicjatywy administracji publicznej we współpracy z organizacjami ekologicznymi.

- 3.6. Przykład Grupy Zagranica jest przejawem szerszych, dość jeszcze mozolnych, wysiłków trzeciego sektora, zmierzających do integracji działań organizacji pozarządowych w celu skuteczniejszego oddziaływania na administrację publiczną. Oprócz Grupy Zagranica można wskazać także jako efekty tych wysiłków Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych, Forum Darczyńców w Polsce czy też Stałą Konferencję Ekonomii Społecznej na poziomie ogólnopolskim oraz regionalne federacje organizacji pozarządowych, np. organizacji socjalnych zrzeszonych we Wspólnocie Roboczej Związków Organizacji Socjalnych.
- 3.7. Warto również zauważyć, że w badaniu udało się znaleźć pozytywnie ocenione (choć niezbyt liczne) elementy we wzajemnych relacjach władza - organizacje pozarządowe. Przykładem mogą być internetowe konsultacje, prowadzone w ramach oceny skutków regulacji przez Ministerstwo Środowiska, a także internetowe konsultacje Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.
- 3.8. Na tym jednak, w mojej ocenie, wyczerpuje się lista pozytywnych wniosków płynących z badania. Zestawienie wniosków negatywnych, niestety, jest znacznie dłuższe, przy czym w dużej mierze zbieżne z wnioskami z badania przeprowadzonego w 2007 roku. Większość problemów we wzajemnych relacjach władzy i organizacji pozarządowych, które zostały zidentyfikowane w badaniu w 2007 roku, pojawiła się również w nowych mechanizmach dialogu uwzględnionych w badaniu przeprowadzonym w 2008 roku.
- 3.9. Jedną z najważniejszych kwestii determinujących stan dialogu są **motywacje** do jego prowadzenia ze strony przedstawicieli państwa. Z badań wynika, że wśród naszych decydentów dominują właściwie dwa powody podejmowania dialogu: obowiązek, wynikający z przepisów, najczęściej unijnych, lub obawa przed konfliktem i jego negatywnymi skutkami dla władzy. Niestety, nie są to motywacje odwołujące się do idei dobrego rządzenia, administracji partycypacyjnej, czy też, choćby lepszego komunikowania się z obywatelami. Skutkiem tego jest dość instrumentalne i formalne traktowanie przez administrację publiczną mechanizmów dialogu z organizacjami pozarządowymi oraz samych partnerów obywatelskich. Tę **fasadowość** dialogu w Polsce pokazało badanie przeprowadzone w 2007 roku, a potwierdzają to również przypadki tegoroczne, np. PROW, PO KL, FIO czy też OSR. Analiza OSR wyraźnie pokazuje, że takie formalne podejście do dialogu ze strony polskiej administracji publicznej powoduje, iż nawet sprawdzone w innych krajach narzędzia, są zupełnie nieskuteczne.
- 3.10. Formalistyczne podejście przedstawicieli administracji do relacji z organizacjami pozarządowymi jest jedną z przyczyn braku zainteresowania ze strony decydentów rzetelnym prowadzeniem różnych form wzajemnych relacji, w tym także zdobywaniem wiedzy na temat metod i technik skutecznego prowadzenia dialogu. Wskutek

tę, podobnie jak w badaniu z 2007 roku, tak i obecnie właściwie w każdym analizowanym przypadku pojawiają się **fundamentalne błędy**, obniżające jakość prowadzonego dialogu. Do najczęściej, standardowo można powiedzieć, pojawiających się błędów należy zaliczyć:

- brak konsultowania przedmiotu i form dialogu z partnerami obywatelskimi; tak zwana agenda (zakres przedmiotowy, formy, terminy) dialogu jest narzucana partnerom przez władzę, niezależnie od tego, czy jest akceptowana i dostosowana do oczekiwań drugiej strony, a także - co pokazał przykład PROW - możliwości partnerów społecznych;
- brak jasno określonej roli strony obywatelskiej, co powoduje albo jej frustrację, w sytuacji, gdy okazuje się, że rola organizacji jest inna niż one same oczekiwały, albo przypisanie organizacjom przez rząd - po zakończeniu np. konsultacji - roli, którą nie wiedziały, że pełnią;
- zbyt krótki czas dawany partnerom społecznym na zapoznanie się z przedmiotem sprawy i wydanie na ten temat opinii;
- ograniczanie dostępu do pełnych informacji niezbędnych do rozpoznania sprawy i przygotowania opinii;
- brak informacji zwrotnej w odniesieniu do opinii przedstawianych przez organizacje, a także brak podsumowań, które zbierałyby wyniki prowadzonego dialogu;
- niedostępianie istotnych informacji na temat toczącego się dialogu opinii publicznej.

3.11. Wspomniane wyżej ułomności dialogu mają praktyczny, a nie formalny wymiar, gdyż z reguły brak jest jasnych i precyzyjnych procedur określających wzajemne relacje. Trudno więc organizacjom pozarządowym wyegzekwować np. informację zwrotną od rządu, w sytuacji, w której procedury nie nakładają na stronę rządową takiego obowiązku. W sytuacji, w której motywacje strony publicznej są instrumentalne, a obie strony nie mają wiedzy i doświadczeń w dialogowaniu, jedyną szansą na prowadzenie rzetelnego dialogu są w miarę precyzyjne procedury, umożliwiające egzekwowanie podstawowych praw przez stronę obywatelską. Ramowe, ogólnikowe rozwiązania, pozwalające na elastyczność i kreatywność, sprawdzają się w bardziej zaawansowanych i doświadczonych demokracjach, w naszych warunkach prowadzą do bałaganu, braku możliwości prowadzenia skutecznego dialogu, a w konsekwencji - do jego zniknięcia i frustracji strony obywatelskiej.

3.12. Słabość procedur skutkuje dużą **uznaniowością** prowadzonego dialogu, jego jakość i zakres zależy od dobrej woli i zapatrywań konkretnych przedstawicieli administracji publicznej. W poprzednim badaniu wykazał to dobitnie przypadek RDPP, w obecnym widać to w opisywanych konsultacjach PO KL, czy też w przypadku lotniska w Świdniku. Słabość proceduralna i uznaniowość powoduje również, że w zasadzie w dowolnym momencie, dogodnym dla władzy, partnerzy obywatelscy mogą być odstawieni na boczny tor i przestają mieć wpływ na decyzje władzy, co obrazuje przypadek FIO.

- 3.13. Są także sfery publiczne w Polsce *odporne* na dialog obywatelski. Tak jak udało się organizacjom wypracować swoje miejsce w polityce zagranicznej, tak niestety z opisu konsultacji w sprawie podatku VAT wynika, że *twierdza* pod nazwą finanse publiczne i podatki, długo jeszcze będzie bronić się przed obywatelami. Ministerstwo Finansów zdaje się być nieprzemakalne, jak się okazuje, nie tylko na argumentację organizacji pozarządowych, ale także przedstawicieli innych resortów czy parlamentarzystów.
- 3.14. Przypadek PO KL zwraca uwagę na inne jeszcze mankamenty dialogu: jego korporacyjność i brak mechanizmów porozumiewania się i ścierania interesów pomiędzy różnymi partnerami społecznymi, co zresztą umiejętnie rozgrywa władza. Potwierdza to wnioski z badania 2007 roku, dotyczącego relacji dialog społeczny - dialog obywatelski. Dodatkowym elementem jest silnie artykułowana przez partnerów społecznych konkurencyjność pomiędzy nimi a partnerami obywatelskimi. Stawia to organizacje na z góry straconych pozycjach wobec partnerów społecznych, których pozycja względem rządu, sankcjonowana prawem, jest póki co o wiele silniejsza niż partnerów obywatelskich. Próby nawiązania relacji podejmowane przez organizacje pozarządowe są najczęściej postrzegane przez partnerów dialogu społecznego jako zamach na ich suwerenność i wypracowane z trudem relacje z rządem. Przypadek PO KL, a jeszcze bardziej PROW, pokazuje także, że strona rządowa woli prowadzić dialog oddzielnie z różnymi grupami interesów, co wynika w dużej mierze z korporacyjnej struktury samej administracji rządowej.
- 3.15. Tegoroczne badanie, podobnie jak poprzednie, wskazało na silnie zakorzenione w dialogu obywatelskim *by-passy*, czyli relacje nieformalne, omijające oficjalne mechanizmy i procedury, co zresztą jest przypadłością zarówno urzędników, jak i działaczy organizacji pozarządowych. Skutkiem takich działań jest indywidualne rozgrywanie interesów, **brak przejrzystości** i komplementarności dialogu, a także, o czym często zapominają stosujący tego rodzaju gabinetowe instrumenty działacze organizacji pozarządowych, podważanie mozolnie budowanych formalnych mechanizmów relacji wzajemnych. Przypomina to trochę podcinanie gałęzi, na której się siedzi, choć gałąź ta nie jest jeszcze imponująca. Stosowanie nieformalnych, indywidualnych kontaktów wynika - jak się zdaje - z zakorzenionych przyzwyczajęń oraz z wiary w skuteczność tego typu instrumentów w przeciwieństwie do mechanizmów formalnych.
- 3.16. Poważnym problemem dialogu jest również to, że przedstawiciele organizacji pozarządowych, uczestniczący w relacjach z władzą publiczną, najczęściej akceptują reguły gry (a w zasadzie ich brak), które narzuca im administracja. Oczywiście, nieprzyjmowanie ich jest trudne wobec płynności i niedookreślenia podstawowych standardów prowadzenia dialogu, o czym była mowa wyżej. Przyczyną akceptowania przez organizacje propozycji administracji odnoszących się do mechanizmów

wzajemnych relacji są również słabości strony pozarządowej i jej przedstawicieli. Nie chodzi zresztą o wady polskich organizacji, ale generalnie trzeciego sektora. Lester Salomon wspomina o tych najczęściej identyfikowanych: partykularyzm, paternalizm, zbytnie sprofesjonalizowanie działań lub z kolei skrajną amatorszczyznę, ograniczone zasoby, ograniczoną odpowiedzialność<sup>25</sup>. W relacjach polskich organizacji z rządem szczególnie wyraźnie widać partykularyzm przedstawicieli trzeciego sektora, którzy zabiegają o interesy swojej organizacji, przedkładając je nad interesy całego środowiska czy też społeczeństwa. Mierzenie skuteczności dialogu korzyściami własnej organizacji jest często powodem stosowania *by-passów* i akceptowania złych praktyk dialogu. Inną wadą przedstawicieli sektora jest brak przygotowania merytorycznego w kwestiach, będących przedmiotem dialogu, co bardzo osłabia ich pozycję w oczach władzy.

- 3.17. Słabością sektora obywatelskiego jest również brak doświadczeń w komunikowaniu się z władzą i wiedzy na temat skutecznych sposobów dialogowania. Faktem jest jednak, że władza potrafi to często wykorzystywać, np. umiejętnie dozując partnerom społecznym informacje. W praktyce to potężna broń w rękach władzy, ponieważ brak rzetelnych informacji we właściwym czasie uniemożliwia skuteczne działanie przedstawicieli sektora pozarządowego. Siła dezinformacji polega również na tym, że praktycznie nie można udowodnić świadomego jej stosowania, bo zawsze można ją wytłumaczyć biurokracją czy też słynnym już *błędem technicznym*.
- 3.18. Stosowaniu takich dezinformacyjnych technik sprzyja brak przejrzystości i otwartości dialogu. Informacje ze spotkań i wspólnych ustaleń czy też dokumenty będące przedmiotem konsultacji są często traktowane przez władzę publiczną jako tajne (przypadek PROW). Jednocześnie wydaje się, że jest to także czasami na rękę przedstawicielom organizacji pozarządowych, którzy np. nie muszą się tłumaczyć środowisku, dlaczego zajęli takie, a nie inne stanowisko w jakiejś sprawie, ponieważ protokoły ze spotkań, w trakcie których to stanowisko wyrażali, nie są upubliczniane. Brak przejrzystości w stosunkach pomiędzy administracją rządową a partnerami społecznymi niesie także za sobą zagrożenie korupcją<sup>26</sup>.
- 3.19. Niechęć przedstawicieli trzeciego sektora do tłumaczenia się ze swojego zdania wynika w dużej mierze ze słabości mechanizmów konsultacji i uzgadniania stanowisk w środowisku pozarządowym. Duża część przedstawicieli organizacji w kontaktach z administracją publiczną działa bardziej jak eksperci niż reprezentanci, nie przeprowadza konsultacji ze środowiskiem, które reprezentuje, tylko wypowiada swoje,

<sup>25</sup> L. Salamon, L. Hems, K. Chinnock: *The Nonprofit Sector: For What and for Whom?*, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, nr 37. The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore 2000, s. 8-9.

<sup>26</sup> Por. P. Heywood, J.H. Meyer-Sahling: *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową*, Ernst & Young Polska, Warszawa 2008.

ewentualnie swojej organizacji, zdanie. Jest to w jakiejś mierze spowodowane brakiem wiary w szybkie i kompetentne uzyskanie jednolitej opinii ze strony konsultowanego środowiska, a takiej oczekuje strona rządowa.

- 3.20.** Słaba pozycja przedstawicieli organizacji pozarządowych względem rządu wynika w jakiejś mierze z zależności tychże organizacji od sektora publicznego. Przedstawicielom organizacji pozarządowych, które korzystają z pieniędzy rządowych, trudno jest krytykować rząd lub przynajmniej się z nim nie zgadzać. Wydaje się, niestety, że rząd stara się niekiedy tego typu zależności wykorzystywać, a przynajmniej o nich przypominać w trudnych dla siebie momentach. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na brak wypracowanych procedur, wykluczających konflikt interesów, które są podstawą niezależności, przejrzystości i uczciwości prowadzonego dialogu, a także pomagają wyeliminować wspomniane zagrożenie korupcją. Brak takich rozwiązań i sytuacje, w których może się pojawiać podejrzenie o kierowanie się indywidualnym, partykularnym interesem w podejmowaniu decyzji służących dobru wspólnemu, bardzo źle wpływają na wizerunek instytucji dialogu obywatelskiego.
- 3.21.** Problemem natury ogólniejszej jest neokorporacyjny model dialogu obywatelskiego przyjęty w Polsce. Zgodnie z nim, dialog jest przestrzenią prezentowania i ścierania się różnych interesów społecznych, które i tak w ostateczności są rozstrzygane decyzjami władzy. Nie jest to przestrzeń do budowania consensusu i porozumienia.
- 3.22.** Charakterystyczne jest również, że władza najczęściej konsultuje z obywatelami rozwiązania, które odpowiadają lub nie określonym interesom, a nie wypracowuje z nimi wspólnych celów, którym te rozwiązania mają służyć. Przykład PROW pokazuje, że pomimo chęci i gotowości ze strony partnerów społecznych do dyskusji nad strategią wspierania obszarów wiejskich, rząd rozmawiał tylko o konkretnych, proponowanych przez siebie rozwiązaniach.
- 3.23.** Podsumowując, można powiedzieć, że pomimo pojawiania się nowych form dialogu obywatelskiego w nowych obszarach funkcjonowania państwa, jakość dialogu jest nadal niska. Badanie 2008 roku potwierdziło - także w tych nowych przypadkach - istnienie tych samych problemów i niedoskonałości w relacjach władza publiczna - organizacje pozarządowe, które zostały wykazane w 2007 roku. Generalnie negatywnej oceny dialogu nie zmieniają pozytywne doświadczenia Grupy Zagranica, czy też przypadki lubelski lub dolnośląski, ponieważ stanowią one na razie wyjątki potwierdzające regułę. A regułą jest fasadowość prowadzonego dialogu, jego chaotyczność i brak podstawowych standardów. Można mieć poważne wątpliwości, zwłaszcza w odniesieniu do przykładu lubelskiego, ale także i do Grupy Zagranica, na ile wypracowane (w Świdniku należałoby powiedzieć wywalczone) mechanizmy kontaktowania się z władzą będą trwałe. Miernikiem stanu i jakości dialogu obywatelskiego może

być również sprawdzenie, czy są spełnione podstawowe warunki dla jego prowadzenia. Zostały one np. określone we wspomnianych *Zasadach Dialogu Społecznego*:

- istnienie odpowiedniej reprezentatywności trzeciego sektora;
- niezależność stron dialogu;
- sposób i zdolność przenoszenia ustaleń na niższy poziom funkcjonowania organizacji pozarządowych;
- równoważenie interesów stron dialogu;
- działanie oparte na zasadzie wzajemnego zaufania, poszanowania i prowadzenia go w dobrej wierze;
- wola i gotowość do wspólnych działań obu stron dialogu, w celu wypracowywania kompromisów i porozumień;
- ustalenie przedmiotu merytorycznego dialogu oraz jego formy w kontekście możliwości podejmowania decyzji i ustaleń;
- zbudowanie odpowiednich struktur i instytucji dialogu oraz zapewnienie jego obsługi merytorycznej i logistycznej.

Wnioski z badania wskazują, że żaden z powyższych warunków nie został spełniony. Nie jest spełniona także fundamentalna przesłanka do prowadzenia dialogu obywatelskiego, zawarta w *Zasadach Dialogu Społecznego*: *Dialog społeczny prowadzony przez administrację rządową powinien być wynikiem przemyślanej wizji i strategii wykorzystania go dla efektywnego prowadzenia polityki rządu, poprawy jakości rządzenia oraz wzmocnienia mechanizmów demokratycznych w państwie. Dialog społeczny nie powinien być wyłącznie wynikiem bieżących potrzeb, a zwłaszcza presji sytuacji konfliktowych. Dopóki ta przesłanka nie będzie spełniona nie wydaje się możliwe, aby w sposób radykalny można było poprawić niską jakość dialogu obywatelskiego w Polsce i usunąć jego słabości.*

## 4. Rekomendacje

- 4.1. Odnosząc się do tego ostatniego wniosku można wskazać, że najważniejszą rzeczą, punktem wyjścia dla dalszych działań poprawiających stan dialogu obywatelskiego w Polsce, powinno być określenie przez władze publiczne **spójnej wizji roli i miejsca dialogu** obywatelskiego w funkcjonowaniu państwa. Przy czym rola dialogu nie może ograniczać się do prostej formuły zbierania opinii, powinna opierać się na partnerstwie w poważnej, rzetelnej dyspucie publicznej na tematy i kwestie najważniejsze dla władzy i społeczeństwa. Wizja dialogu powinna zakładać zróżnicowane poziomy relacji władzy i organizacji pozarządowych, wspomniane we wprowadzeniu, poczynając od informacji na delegowaniu zadań kończąc. Przy czym z pewnością należy założyć, że wobec niewielkich jeszcze doświadczeń obu stron, dochodzenie do poszczególnych poziomów będzie wymagać czasu.
- 4.2. Dobrą motywacją dla stworzenia wspomnianej wizji są przesłanki związane z koncepcją **dobrego rządzenia** i wypracowywania wspólnie z obywatelami rozwiązań, które będą najlepiej tym obywatelom służyć. Z punktu widzenia administracji publicznej zwiększa to także szanse na włączenie się obywateli w realizację wspólnie uzgodnionych decyzji.
- 4.3. Dialog obywatelski musi dotyczyć zatem **celów** i pomysłów na funkcjonowanie państwa i społeczeństwa, a nie wyłącznie konkretnych rozwiązań. Jeżeli obywatele mają być poważnym partnerem dla władzy, ich opinie powinny być wysłuchane na etapie planowania celów i rozwiązań, a nie w chwili ich wdrażania.
- 4.4. Wizja dialogu obywatelskiego powinna opierać się także na zasadzie **consensusu** i budowania porozumienia różnych grup społecznych i władzy, a nie na rywalizacji interesów i prób łagodzenia ich, czy też na odgórnego rozstrzygnięcia ich przez tę władzę.
- 4.5. To wymaga **odejścia od resortowości** i korporacyjności dialogu na rzecz rozmowy ze wszystkimi grupami społecznymi i zawodowymi. Temu może sprzyjać wspomniana dyskusja o szerszych, ogólnospołecznych celach, a nie wyłącznie o konkretnych sposobach ich osiągania. Taka zmiana sposobu dialogowania wymaga jednak przebudowy samej administracji rządowej, która od lat kultywuje podejście resortowe przekładane na relacje z partnerami społecznymi.
- 4.6. Ze **spójnej wizji dialogu** powinien wynikać **spójny system dialogowania**, oparty na podstawowych zasadach i technikach wzajemnej komunikacji, których kopalnią są kilkakrotnie już przywoływane *Zasady Dialogu Społecznego*. System dialogu powinien mieć przełożenie na ramy prawne, adekwatne do przyjętej wizji, celów, zasad i technik. Oznacza to konieczność **zmian istniejącego prawa**, jednak powinny być one

przemyślane, wyważone, oparte na ocenie dotychczasowej praktyki dialogu, a jednocześnie spójne i konsekwentne. Wydaje się, że w tym kontekście nie trzeba tworzyć nowego ustawodawstwa, wystarczy wprowadzić mniej lub bardziej daleko idące korekty istniejących regulacji prawnych. Należy przy tym zauważyć, że w polskim prawie jest wiele rozwiązań dobrych, co do istoty, lecz nie działających lub nie wykorzystywanych do tego, do czego powinny służyć. Nie chodzi więc o wprowadzanie nowych rozwiązań, ale o mniej lub bardziej radykalną zmianę tego, co działa źle lub nie działa w ogóle. Mam na myśli przede wszystkim reformę Rady Działalności Pożytku Publicznego, zmiany w ustawie lobbingowej czy też w mechanizmie oceny skutków regulacji. Następnie warto pomyśleć o rozwiązaniach, których brakuje, np. o regulacjach dotyczących konsultacji społecznych.

- 4.7. Konieczne jest także usankcjonowanie prawem podstawowych standardów dialogu obywatelskiego, dotyczących wspólnego ustalenia agendy, określenia terminów obowiązujących partnerów, stosowania różnych narzędzi oraz przejrzystości i użyteczności prowadzonego dialogu. Wydaje się, że tu można sięgnąć także do wielu rozwiązań proponowanych w *Zasadach Dialogu Społecznego* oraz do dotychczasowych praktycznych doświadczeń i standardów wskazanych przez Komisję Europejską<sup>27</sup>. Być może w przyszłości, kiedy partnerzy dialogu nabiorą doświadczeń, a standardy staną się przyzwyczajeniem i *dobrą praktyką* będzie możliwe, a nawet wskazane, odchylenie od restrykcyjnych regulacji prawnych.
- 4.8. Niezbędne jest również określenie przez stronę publiczną roli, jaką we wzajemnych relacjach ma pełnić strona obywatelska. Warunkuje to zarówno dobór partnerów, jak i form oraz narzędzi prowadzonego dialogu. Jeżeli np. rolą partnerów obywatelskich jest reprezentowanie wobec rządu istotnych interesów społecznych, to po pierwsze, wśród partnerów powinni się znaleźć reprezentanci kluczowych grup interesów, a po drugie, formy dialogu powinny umożliwiać konsultowanie się tych reprezentantów ze swoimi środowiskami.
- 4.9. Z pewnością w projektowanych rozwiązaniach powinny się znaleźć zapisy wykluczające konflikty interesów. Przy wspomnianych słabościach dialogu takie zapisy będą wzmacniać wzajemne zaufanie partnerów i przynajmniej częściowo eliminować tak zwane *by-passy*.
- 4.10. Działaniem, które należy podjąć jest **promowanie dialogu obywatelskiego oraz edukowanie w zakresie metod i technik jego prowadzenia**. Odbiorcami tego działania powinni być w równej mierze przedstawiciele administracji publicznej, jak i organizacji pozarządowych. Przy czym, pisząc o administracji mam na myśli nie

<sup>27</sup> *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue. Proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM (2002) 277.*

tylko decydentów politycznych, ale - może nawet przede wszystkim - urzędników, ponieważ to w rzeczywistości od nich zależy praktyka dialogu.

- 4.11. Szczególne znaczenie w działaniach promocyjnych i edukacyjnych ma pokazywanie **dobrych przykładów**, takich jak procedura dolnośląska czy Grupa Zagranica, bo one mogą najsilniej wpływać na przekonania, zarówno urzędników jak i organizacji pozarządowych.
- 4.12. Warto w kontekście informowania i promowania pomyśleć o lepszym niż dotychczas wykorzystaniu mediów, m.in. do stworzenia przestrzeni dla publicznej debaty o samym dialogu, ale również o rzetelnej dyskusji o przedmiocie wzajemnych relacji władzy i obywateli, czyli wspomnianych celach społecznych i sposobach ich realizacji.
- 4.13. Przemyślenia i opracowania czytelnych, jednoznacznych kryteriów i procedur wymaga mechanizm wyłaniania reprezentantów sektora pozarządowego do komunikowania się z rządem. Wydaje się także, że w sposób bardzo ostrożny i dobrze przemyślany rząd może stymulować procesy tworzenia się reprezentacji w sektorze obywatelskim przez określanie kryteriów wyboru reprezentantów, wymagając np. rekomendowania ich przez ogólnopolskie organizacje sieciowe. Podobny mechanizm rząd zastosował wobec partnerów społeczno-gospodarczych (organizacji pracodawców i związków zawodowych) z dobrym dla nich skutkiem. Oczywiście, należy ten instrument stosować z umiarem i bardzo ostrożnie, aby z kolei nie zamknąć dialogu dla różnych organizacji obywatelskich. Stymulacja ze strony rządu nie zwalnia środowiska pozarządowego od wypracowywania mechanizmów wyłaniania reprezentantów do kontaktów z rządem oraz mechanizmów komunikowania się wybranych reprezentantów ze środowiskiem.
- 4.14. Wyzwaniem dla trzeciego sektora jest tworzenie mechanizmów uzgadniania stanowisk, opartych, co jest konieczne przy tak dużym zróżnicowaniu środowiska pozarządowego, na szerszej dyskusji wśród organizacji pozarządowych. Chodzi tu zarówno o mechanizmy pionowe: reprezentant - środowisko, które reprezentuje, jak i poziome, czyli uzgadnianie stanowisk pomiędzy reprezentantami różnych środowisk, zasiadającymi w tych samych i/lub różnych ciałach konsultacyjno-doradczych. Pionowe mechanizmy uzgadniania stanowisk wydają się być także dobrym sposobem na pobudzanie aktywności organizacji pozarządowych w debacie publicznej. Warto zwrócić uwagę na to, że sprawne mechanizmy wyłaniania reprezentacji i uzgadniania stanowisk mogą, przynajmniej częściowo, być sposobem na odwieczną bolączkę wszystkich prawie przedstawicieli trzeciego sektora: brak czasu na pełnienie obowiązków reprezentanta.
- 4.15. Wydaje się, że dobrym kierunkiem na wzmocnienie relacji władza publiczna - organizacje pozarządowe jest umacnianie roli eksperckiej strony obywatelskiej. Po pierwsze,

uwiarygodnia to organizacje jako rzetelnych, merytorycznych partnerów, po drugie, zwiększa szanse na to, że przedstawiciele administracji publicznej dostrzegą wymierne korzyści wynikające z kontaktów z takimi ekspertami.

- 4.16.** Mechanizmy poziome powinny uwzględniać również porozumiewanie się przedstawicieli trzeciego sektora z reprezentantami innych grup interesu, zwłaszcza z partnerami społeczno-gospodarczymi. Choć dotychczasowe próby systemowego ułożenia wzajemnych relacji TK i RDPP nie powiodły się, to jednak dotychczasowe doświadczenia pokazują, że tam, gdzie pojawia się wspólny interes, tworzą się koalicje. Tak było np. w 2006 roku, gdy Minister Finansów planował likwidację odpisów od darowizn w przypadku osób prawnych (głównie dotyczyło to przedsiębiorców). Radę Działalności Pożytku Publicznego w walce o zachowanie tego odpisu aktywnie poparły organizacje pracodawców (zwłaszcza PKPP Lewiatan). Ten przykład pokazuje, że kluczem otwierającym drzwi do wzajemnych relacji jest zidentyfikowanie wspólnych interesów i wspólnych problemów, które można razem rozwiązywać w relacjach z władzą publiczną.
- 4.17.** Niezależnie od szczegółowych mechanizmów i przyjętych rozwiązań, ważne jest, aby wszystkie instytucje i mechanizmy dialogu w miarę możliwości tworzyły spójny, przemyślany system, w którym każda z nich ma swoje miejsce, rolę i funkcję, a nie - jak do tej pory - kształt dialogu był wynikiem spontanicznych, nieskoordynowanych działań poszczególnych resortów. Przy czym wydaje się ważne, aby standardy dialogu tworzone przez rząd były przenoszone na inne szczeble administracji publicznej, jednocześnie, aby rząd, tworząc takie standardy, korzystał z doświadczeń partnerskich samorządów terytorialnych.
- 4.18.** Warto wzmacniać także, przede wszystkim poprzez standaryzację, mechanizmy dialogu wymuszane niejako przez Unię Europejską. Chodzi zwłaszcza o otwarte konsultacje projektów programów, planów działań i innych dokumentów związanych z funkcjonowaniem w Polsce funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, a także o współpracę rządu i różnych partnerów społecznych w ramach komitetów monitorujących wykorzystanie tych funduszy.
- 4.19.** W celu doskonalenia wzajemnych relacji, eliminowania błędów i źle działających rozwiązań, niezbędny jest stały, bieżący monitoring dialogu obywatelskiego oraz okresowa, wspólna jego ocena. W tym zakresie można wykorzystać także stosowne zapisy projektów systemowych, które ma realizować Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz działania podejmowane przez organizacje parasolowe, np. OFOP czy WRZOS. Warto wykorzystać również możliwości istniejące w innych priorytetach i poddziałaniach PO KL, zwłaszcza działania edukacyjne, skierowane do administracji publicznej w ramach priorytetu Dobre Rządzenie.



