

System realizacji zasady partnerstwa

Piotr Frączak

Analiza – podstawowe dane i założenia do stworzenia dokumentu

System realizacji zasady partnerstwa

rekomendacje co do zasad oraz instytucjonalnych form

Analiza OFOP-u została przygotowana jako podstawa do dyskusji w ramach Grupy roboczej ds. społeczeństwa obywatelskiego KK NSRO. Jej celem jest sformułowanie podstawowych pytań mających na celu wypracowanie założeń do systemu dialogu obywatelskiego w Polsce. Zawarte w tekście oceny i komentarze są jedynie stanowiskiem autora.

A. ZAŁOŻENIA

I. UZASADNIENIE

Kwestia relacji administracja publiczna – zorganizowane społeczeństwo obywatelskie jest jednym z problemów, które wymagają zarówno dookreślenia, jak i wprowadzenia korekt w funkcjonowaniu systemu. Widać to w dokumentach rządowych, w których z jednej strony daje się np. zauważyć brak konsekwencji, z drugiej – wskazuje się na konieczność zmian. W nadchodzącej debacie jednym z podstawowych problemów, z jakimi przyjdzie się nam zmierzyć, są kwestie definicyjne. Brak precyzyjnych sformułowań, jedno-

znaczności powoduje zamieszanie. Bo o czym w istocie mówimy:

- o roli partnerów społecznych i gospodarczych¹ w rządzeniu państwem, gdzie sformułowanie *good governance* zakłada większe zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego,
- o zasadzie partnerstwa jako metodzie programowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji programów unijnych,
- o partycypacji publicznej jako zwiększaniu udziału obywateli w sprawach publicznych,
- o dialogu społecznym i obywatelskim jako formie relacji pomiędzy władzą a zorganizowanymi obywatelami.

A jeżeli, w jakimś sensie, te wszystkie obszary w istocie odnoszą się do wspólnego problemu konieczności zwiększenia zaangażowania i odpowiedzialności obywateli w życiu publicznym, to jak uwspólnić te wszystkie tematy. Jak doprecyzować pojęcia, aby dyskusja nasza miała sens. Na potrzeby tego dokumentu wychodzę od zasady partnerstwa jako określającej różnorodnej formy uczestnictwa instytucji społeczeństwa obywatelskiego w relacjach z władzą. Zakłada ona bowiem instytucjonalne zwiększenie party-

¹ Już w tym obszarze takie pojęcia, jak partnerzy społeczno-ekonomiczni, organizacje pozarządowe, instytucje społeczeństwa obywatelskiego mieszają się ze sobą bez jasnych granic – por. kwestie definicyjne w dalszej części tekstu.

cypacji publicznej, m.in. poprzez różnego rodzaju instrumenty dialogu społecznego i obywatelskiego w zarządzaniu publicznym.

Dyskusja nad formami realizacji zasady partnerstwa, w tym w szczególności systemu instytucjonalnego zapewniającego jej rzeczywiste wprowadzenie, powinna być włączona w dwa różne porządki.

- Po pierwsze, w ramach prac nad kolejnym okresem programowania prowadzona jest dyskusja nad istotą zasady partnerstwa i jej zapisów w podstawowych dokumentach tak na poziomie unijnym, jak i krajowym. Wiele wskazuje na to, że jej ostateczny kształt nie jest jeszcze przesądzony. Trzeba więc z jednej strony zabiegać o szerokie zapisanie rzeczywistego partnerstwa w system funkcjonowania funduszy europejskich w latach kolejnych, ale też o włączenie tych rozwiązań do całościowego myślenia o partnerstwie na poziomie Polski.
- Po drugie zaś zasada partnerstwa w polskich warunkach przeżywa niewątpliwie kryzys. Problemy dialogu społecznego, brak jasnych reguł uczestnictwa społecznego w procesie stanowienia prawa, niejasne zasady konsultacji społecznych, duża rola niezinstytucjonalizowanych nacisków społecznych każą zastanowić się, czy istniejące rozwiązania instytucjonalne nie są jedynie fasadowe.

Dlatego wydaje się bardzo potrzebne sformułowanie dokumentu (rządowego lub w formie porozumienia rząd – partnerzy społeczno-ekonomiczni), który określiłby, w sposób ogólny, ideę wprowadzania zasady partnerstwa w system funkcjonowania państwa, określał zobowiązania (czy oczekiwania wobec stron dialogu), doprecyzowywał istotę i formę ciała dialogu. Chyba że wbrew swoim deklaracjom rząd uzna, że partnerstwo, dialog i partycypacja publiczna to mrzonki.

II. DOTYCHCZASOWA PRAKTYKA

HISTORIA WSPÓŁPRACY

Relacje z partnerami społeczno-gospodarczymi w Polsce po 1989 r. mają swoją historię. Zupełnie różnie kształtowały się one w perspektywie tego, co dziś nazywamy dialogiem społecznym, a inaczej w obszarze współpracy z organizacjami pozarządowymi. Warto prześledzić te różnice.

W pierwszym wypadku siła związków zawodowych w początkach transformacji i dążenie kolejnych rządów do radykalnej zmiany systemu gospodarczego doprowadziły do podpisania w 1993 r. „Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania”. Jego sygnatariusze (w tym tworząca się dopiero struktura organizacji pracodawców) wyrazili wolę utworzenia Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Komisja ta pierwotnie funkcjonowała w oparciu o uchwałę Rady Ministrów (w formie tymczasowej) aż do 2001 r. i uchwalenia odpowiedniej ustawy. System zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego uzupełniony jest przez wojewódzkie komisje dialogu społecznego.

Dialog obywatelski budował się znacznie dłużej. Choć potrzeba współpracy była deklarowana już od 1991 r., to dopiero w roku 1995 pojawiło się pierwsze rozporządzenie Rady Ministrów mówiące o „zleceniu zadań państwowych jednostkom niepaństwowym”. Jednak były to rozwiązania bardzo nieprecyzyjne. Kwestie współpracy dopracowywano raczej na poziomie lokalnym niż krajowym. W istocie dopiero uchwalona w 2003 r. ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie unormowała współpracę z organizacjami powołując Radę Działalności Pożytku Publicznego, a jej nowelizacja z 2010 r. wprowadziła rady działalności pożytku publicznego na szczeblu wojewódzkim i lokalnym.

Obok tych dwóch równoległych² systemów istnieje wiele różnego rodzaju ciał i instytucji, które można określić mianem „ciał konsultacyjnych i opiniująco-doradczych”³ [por. Artur Celiński, Wnioski z analizy ciał konsultacyjnych i opiniująco-doradczych na poziomie centralnym i regionalnym, powiatowym i gminnym. RAPORT, Warszawa, 2011 r. http://partycypacjaobywatelska.pl/images/stories/BEKS/09_ciala_konsultacyjne_raport.pdf].

Dodatkowo warto wspomnieć (za dokumentem Zasady Dialogu Społecznego z 2002 r. – o nim jeszcze za chwilę) o dialogu z udziałem przedstawicieli samorządów, który dotyczy zarówno samorządu zawodowego, gospodarczego, jak i terytorialnego. Wydaje się jednak, że tak rozumiany obszar dialogu wymaga dookreślenia i jasnego umiejscowienia w realizacji zasady partnerstwa w Polsce.

Po wstąpieniu do Unii Europejskiej polski rząd został – w obszarze wdrażania funduszy europejskich – zobligowany do stosowania zasady partnerstwa, która w części instytucjonalnej przyjęła od 2004 r. strukturę komitetów monitorujących i sterujących⁴. Stanowią one zupełnie nowe formy organizacyjne, z jednej strony z uwagi na to, że są bardziej decyzyjne niż ciała konsultacyjne i opiniująco-doradcze, z drugiej – przełamują podział na dialog społeczny

² Jednak nie należy w sposób bezpośredni porównywać tych dwóch systemów dialogu mimo pozornego podobieństwa. Różnicami są m.in.:

- Umocowanie. KT stanowi forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego, a do kompetencji Komisji należy prowadzenie dialogu społecznego w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz w innych sprawach społecznych lub gospodarczych, a także realizacja zadań określonych w odrębnych ustawach. RDPP jest organem doradczym Ministra Pracy.

- Uprawnienia. KT posiada uprawnienia, które obligują rząd do pewnych działań, RDPP takich uprawnień nie ma.

- Reprezentacja. W KT są przedstawiciele reprezentujący partnerów społecznych delegowanych przez reprezentatywne związki zawodowe i organizacje pracodawców. W RDPP są osoby wybrane przez ministra spośród zgłoszonych przez organizacje.

³ Tu też zalicza się, i słusznie, RDPP – por. przypis poprzedni.

⁴ Te – choć formalnie w funduszach europejskich przestały funkcjonować w 2007 r. – to w tzw. funduszach norweskich funkcjonowały jeszcze do niedawna.

i obywatelski (w założeniu są tu trzy strony: rządowa, samorządowa⁵ i partnerów społeczno-ekonomicznych).

W DOKUMENTACH RZĄDOWYCH

W opisaney praktyce często zasada partnerstwa wydaje się jedynie hasłem, za którym nie idą realne działania. Widać to w obszarze konsultacji społecznych, gdzie często głos obywateli nie jest traktowany jako istotny [por. np. badania ewaluacyjne systemu konsultacji społecznych <http://partycypacjaobywatelska.pl/biblioteka-partycypacja/144-badanie-efektywnosci-mechanizmow-konsultacji-spoecznych>]. Można jednak w dokumentach rządowych odnaleźć pewne wskazówki co do prowadzonej w tej kwestii polityki.

Zasady Dialogu Społecznego

Po pierwsze – idea partnerstwa i dialogu nie jest dla rządzących priorytetem. Powstał jeden dokument przygotowany przez rząd RP pod nazwą Zasady Dialogu Społecznego <http://opzz.org.pl/assets/file/opinie%202/%28ZASADY%20DIALOGU%20SPOLECZNEGO%29.pdf> i wydaje się, że może on stać się dobrą podstawą do dalszych prac, trzeba jednak powiedzieć, że jest on nieaktualny z uwagi na to, iż:

- był przygotowany przez konkretny rząd i nie jest dokumentem akceptowanym przez kolejne ekipy;
- stworzony został w 2002 r., czyli dwa lata przed wejściem Polski do Unii Europejskiej i stworzeniem kolejnego systemu dialogu, jakim są komitety monitorujące, które perspektywę dialogu ustawiają w nowym kontekście doświadczeń po roku 2004;
- w sferze zarządzania i udziału partnerów nastąpiły zmiany (choć trudno określić je jako sukces), które zmieniły nieco kontekst prawnoinstytucjonalny funkcjonowania dokumentu.

⁵ Tu samorząd rozumiany jest jako samorząd terytorialny – i często niedoreprezentowany, z uwagi na nadreprezentację administracji samorządowej, pełniącej jednocześnie funkcję instytucji zarządzającej/pośredniczącej.

Polska 2030

Obecnie obowiązujący dokument rządowy, który w tej kwestii pokazuje pewne kierunki, to raport Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe [http://www.premier.gov.pl/files/file/Dokumenty/PL_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf], gdzie czytamy:

„Tradycyjny model (dialogu – przyp. PF) oparty na funkcjonowaniu Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych i szukaniu porozumienia między związkami zawodowymi, pracodawcami oraz rządem nie wystarczy w obliczu wyzwań przyszłości. Był on dobry dla gospodarki przemysłowej, ale nie zadowoli społeczeństwa, którego większość pracuje w usługach, swobodnie się przemieszcza i kilka razy w ciągu życia zmienia pracę. Zasady demokracji i pragmatyzm dokonywania najtrafniejszych wyborów wymagają szerokiej konsultacji i uwzględniania w procesie decyzyjnym opinii również konsumentów, samozatrudnionych i grup społecznych. Dotyczy to zarówno działań samorządu, jak i rządu.

Punkty odniesienia debaty o modelu dialogu to:

- poszerzenie dialogu społecznego o dialog włączający obywateli i organizacje pozarządowe oraz inne organizacje chroniące prawa jednostek i grup obywateli;
- ewentualne wzmocnienie roli dialogu pracowników z pracodawcami, także na poziomie krajowym, z udziałem rządu jako mediatora (nie strony);
- podnoszenie roli analiz i wsparcia eksperckiego dla stron debaty (w celu podniesienia rangi aspektów merytorycznych).

Dla poprawy jakości dialogu społecznego i obywatelskiego priorytetowe znaczenie ma stawianie sobie za cel DOBRA PUBLICZNEGO i budowanie na tej podstawie kompromisu między racjami reprezentowanymi przez strony dialogu.”

Wyraźny dystans do tradycyjnego dialogu społecznego teoretycznie wzmocnia rolę dialogu obywatelskiego, co widać w takich oto zapisach:

„Elementem tej niskiej jakości debaty publicznej jest dialog społeczny, który partnerzy społeczni traktują jako widowisko, a nie próbę komunikacji. Dialog społeczny w Polsce ma charakter inscenizacyjny, fasadowy i nie jest metodą skutecznego kanalizowania konfliktów społecznych. Obok dialogu społecznego drugim ważnym składnikiem debaty publicznej jest dialog obywatelski, w którym uczestniczą nie tylko pracodawcy i pracownicy, ale przede wszystkim organizacje pozarządowe reprezentujące obywateli. Dialog obywatelski dotyczy nie tylko kwestii rynku pracy czy warunków zatrudnienia, ale także funkcjonowania państwa, służby zdrowia itd. Wysokiej jakości i skuteczności dialog społeczny i obywatelski dowodzi wysokiego poziomu kapitału społecznego. W Polsce dialog obywatelski oraz konsultacje społeczne są ograniczone do minimum.”

Jednak wydaje się, że niechęć do dialogu społecznego to w ogóle **niechęć do dialogu instytucjonalizowanego**, którego elementem jest nie tylko otwarta debata i szerokie konsultacje społeczne (bo takie rozwiązanie proponowane jest przez rząd), ale negocjacje ze zorganizowanymi grupami interesu, poszukiwanie konsensusu lub przynajmniej kompromisu w kwestiach zasadniczych. Widać to wyraźnie w rozumieniu partnerstwa, które sprowadzone jest w dokumencie do partnerstwa publiczno-prywatnego i publiczno-społecznego (w świadczeniu usług publicznych, czyli współpracy w dostarczaniu usług).

Teoretycznie dokument ideowy, jakim jest Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe, jest uszczegółowiony w dokumentach strategicznych. Jednak z punktu widzenia partnerstwa nie wygląda to obiecująco. W Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju partnerstwo ogranicza się praktycznie do partnerstwa publiczno-prywatnego, a dialog właściwie do e-partycypacji:

„Rodzące się społeczeństwo sieci będzie tworzyło zręby demokracji partycypacyjnej, co zmieni dotychczasowy sposób konsultacji społecznych, dialogu społecznego i obywatelskiego, proces

stanowienia prawa oraz podejmowania decyzji w obszarze wyborów publicznych (tego m.in. dotyczą rozdziały poświęcone cyfryzacji oraz sprawnemu państwu).”

Inne dokumenty strategiczne

W związku z brakiem jasnej informacji w sprawie statusu strategii horyzontalnych kapitału społecznego (po konsultacjach) i strategii sprawne państwo (brak informacji o wynikach konsultacji), a także Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju (brak informacji o wynikach konsultacji) trudno traktować je jako obowiązujące dokumenty rządowe. Warto jednak zwrócić uwagę, że mimo iż w tych dokumentach kwestie partnerstwa i dialogu są poruszane, to daleko tu do jednoznaczności. Przypomnijmy, że w Strategii Sprawne Państwo zupełnie inaczej niż w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego definiuje się pojęcie dialogu społecznego i obywatelskiego. Tam narzekano na to, że są to dwie osobne formy dialogu, tu czytamy: *„W kontekście postępującego usieciowienia społeczeństwa i równoczesnego swobodnego dostępu obywatela do różnych organizacji i grup społecznych oraz kręgów zainteresowania należy stwierdzić, że tradycyjny model konsultacji i dialogu społecznego oparty na trójkącie pracownik – pracodawca – Rząd wymaga uzupełnienia o inne, bardziej elastyczne narzędzia konsultacji i deliberacji (np. stałe konferencje, sondaże deliberatywne, panele obywatelskie, komórki planujące), wchodzące w skład pojęcia szerszego, jakim jest dialog obywatelski.”* W przeciwieństwie do SRKS nie chodzi tu o integrację dialogów, ale o rozszerzenia dialogu społecznego. Do wszystkich typów strategii OFOP zgłosił swoje uwagi. W tym kontekście trzeba jednak zaznaczyć, że sposób i kolejność przygotowywania poszczególnych strategii budzi poważne wątpliwości co do spójności ostatecznego efektu.

Podstawowym, już uchwalonym (13 lipca 2010 r.) dokumentem jest Strategia Rozwoju Regionalnego i to ona powinna być podstawą naszej analizy.

Definiuje ona partnerstwo i współpracę:

„W realizacji polityki regionalnej partnerstwo jest rozumiane jako współudział, współdecydowanie i współodpowiedzialność podmiotów publicznych w tworzeniu polityki i osiągnięciu jej celów. Partnerstwo podmiotów publicznych (tj. instytucji krajowych, regionalnych, lokalnych – powiatowych i gminnych, miejskich oraz innych) i niepublicznych polega na wspólnym wysiłku przy wyznaczaniu celów polityki regionalnej i współpracy w realizacji wspólnych przedsięwzięć przyczyniających się do osiągnięcia założonych celów, a także monitorowaniu i ewaluacji podejmowanych w ramach polityki regionalnej działań interwencyjnych. We współuczestniczeniu, współdecydowaniu muszą brać udział podmioty publiczne i prywatne, których decyzje mają największy wpływ na przebieg procesów rozwojowych w różnych skalach terytorialnych. Ci partnerzy, choć nie są bezpośrednio odpowiedzialni za prowadzenie polityki regionalnej, włączani są od samego początku i na każdym etapie na równorzędnych prawach (nie tylko w ramach konsultacji społecznych). Wiąże się to z przyjęciem przez nich określonych obowiązków, uzgodnionych z rządem i samorządem wojewódzkim oraz ich wykonywanie w ramach wdrażania polityki regionalnej. Dla zwiększenia efektywności działań relacje między wszystkimi aktorami muszą być oparte na wzajemnym zaufaniu. Właściwie prowadzona polityka regionalna zapewni wsparcie odpowiednich procesów w tym obszarze. Polityka regionalna będzie opierała się na zaufaniu partnerów – głównie administracji rządowej i samorządowej, budowanemu na wzajemnej pewności i stałości celów rozwojowych średnio- i długookresowych, zarówno po stronie rządu, jak i poszczególnych samorządów terytorialnych, niezależnie od bieżących uwarunkowań politycznych.”

Próbuje się też dokładnie rozpisać zadania partnerów:

„W sieci współpracy tworzone na szczeblu krajowym i regionalnym na rzecz realizacji celów po-

lityki regionalnej zaangażowane są na zasadzie partnerstwa podmioty o różnym statusie, tj.:

- przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych,
- przedstawiciele stowarzyszeń i organizacji pozarządowych,
- przedstawiciele środowiska akademickiego (uczelnia, instytutów badawczych i naukowych),
- podmioty prywatne.

Udział tych podmiotów na wszystkich etapach procesów związanych z planowaniem i realizowaniem działań rozwojowych zapewnia ich skuteczność i efektywność przez budowanie szerokiego wsparcia społecznego i zaufania między podmiotami publicznymi i ich partnerami dla osiągnięcia celów rozwoju regionalnego. Partnerzy włączani są zarówno w dyskusję strategiczną prowadzoną na poziomie krajowym i regionalnym na temat zasad, celów oraz przyszłych kierunków rozwoju, jak i w procesy programowania wsparcia dla rozwoju regionalnego przez możliwość aktywnego udziału w konsultacjach dokumentów strategicznych i operacyjno-wdrożeniowych przyczyniając się w ten sposób do właściwego wyznaczenia celów oraz priorytetów rozwojowych na danych obszarach. W szczególności dotyczy to możliwości udziału w procesie przygotowań do negocjacji kontraktu terytorialnego na poziomie regionalnym przez uczestnictwo w konsultacjach listy przedsięwzięć priorytetowych przygotowanej przez rząd województwa.

Ponadto partnerzy wpływają znacząco na efekty polityki rozwoju osiągnięte na poziomie regionalnym przez zaangażowanie w przebieg procesów związanych z realizacją polityki regionalnej, tj. monitorowania, ewaluacji, komunikowania i promocji oraz przez bezpośredni udział we wdrażaniu projektów nastawionych na osiągnięcie celów rozwoju regionalnego zapisanych w strategiach rozwoju województwa i w KSRR. W celu realizacji zasady partnerstwa poprawie ulegną procesy informowania o po-

stępach realizacji strategicznych celów rozwoju regionalnego, umożliwiając partnerom działającym na rzecz rozwoju regionalnego własną ocenę skuteczności, gospodarności i legalności działania głównych podmiotów publicznych odpowiedzialnych za rozwój regionalny.

Katalog zadań partnerów działających na rzecz rozwoju regionalnego obejmuje przede wszystkim:

- współuczestniczenie w tworzeniu zasad łączących u podstaw polityki regionalnej oraz w wyznaczaniu celów i kierunków rozwoju regionalnego przez:
 - uczestnictwo w pracach Krajowego Forum Terytorialnego oraz analogicznych platform dyskusji strategicznej tworzonych na poziomie regionalnym,
 - udział w konsultacjach dokumentów strategicznych i operacyjno-wdrożeniowych tworzonych na poziomie krajowym i regionalnym,
 - uczestnictwo w konsultacjach zakresu rzeczowego i przestrzennego wsparcia w ramach negocjacji kontraktów terytorialnych;
- udział w procesach realizacji (monitorowanie, ewaluacja, komunikacja i promocja) polityki rozwoju przez:
 - uczestnictwo w komitetach monitorujących programy operacyjne,
 - wspieranie działalności obserwatoriów polityk rozwoju na poziomie krajowym i regionalnym,
 - bezpośredni udział w realizacji zadań związanych z komunikowaniem, informacją i promocją działań prorozwojowych podejmowanych w celu realizacji celów KSRR,
 - dokonywanie monitorowania i oceny przebiegu procesów rozwojowych w ramach własnej działalności (np. badania dokonywane przez instytuty naukowe i badawcze czy monitorowanie działalności publicznej przez organizacje pozarządowe);

- *udział we wdrażaniu polityki rozwoju przez:*
 - *przejmowanie części zadań wdrożeniowych na poziomie regionu na podstawie porozumienia lub umowy z samorządem województwa,*
 - *tworzenie ugrupowań nieformalnych dla realizacji przedsięwzięć sprzyjających osiągnięciu celów rozwojowych na danym terytorium,*
 - *wdrażanie na poziomie regionalnym i lokalnym projektów we współpracy z partnerami publicznymi (w tym w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego) dla realizacji przedsięwzięć zapisanych w kontrakcie terytorialnym.”*

Chociaż samo określenie partnerów może tu budzić wątpliwości – bo trudno oddzielić partnerów społeczno-gospodarczych od organizacji pozarządowych (dotychczas organizacje mieściły się w tej kategorii), trudno też znaleźć rozróżnienie dla stowarzyszeń nie będących organizacjami pozarządowymi. Jednak – jak wynika z opisu zadań – szczególny nacisk położono na **partnerstwo na poziomie regionu i lokalnej społeczności**. Wydaje się, że próby ograniczenia partnerstwa na poziomie centralnym są czymś charakterystycznym dla naszego systemu. Wystarczy porównać obowiązki jednostek samorządu terytorialnego i administracji centralnej wobec organizacji pozarządowych. Programy współpracy czy zasady konsultacji są obligatoryjne na poziomie regionów i samorządów lokalnych, fakultatywne zaś na poziomie ministerstw. Niepokojący jest też brak udziału przedstawicieli partnerów na poziomie Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju⁶ – **może** to bowiem oznaczać, że w przyszłej perspektywie finansowej nie będzie ciała o funkcjach KK NSRO.

Dokumenty unijne

Podstawowymi dokumentami, które bezpośrednio wpływają i będą wpływać na realizację zasady partnerstwa, są rozporządzenia Rady (WE). W tych dokumentach widzimy zmiany w sformułowaniach dotyczących zasady partnerstwa:

• na lata 2004-2006 obowiązywał zapis: *„działania Wspólnoty powinny być komplementarne lub powinny stanowić wkład do działań Państw Członkowskich; w celu zagwarantowania znaczącej wartości dodanej należałoby wzmocnić partnerstwo; dotyczy to organów regionalnych i lokalnych, innych właściwych organów, w tym organów odpowiedzialnych za środowisko i wspieranie równości kobiet i mężczyzn, partnerów gospodarczych i społecznych oraz innych właściwych organów; w proces przygotowania, monitorowania i oceny pomocy zostaną włączeni odpowiedni partnerzy”*.

• na lata 2007-2013 zapis: *„w zależności od potrzeb i zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi i praktyką krajową każde państwo członkowskie organizuje partnerstwo z władzami i podmiotami takimi, jak: a) właściwe władze regionalne, lokalne, miejskie i inne władze publiczne; b) partnerzy gospodarczy i społeczni; c) inne odpowiednie podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, partnerów zajmujących się zagadnieniami z zakresu środowiska naturalnego, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za wspieranie równości mężczyzn i kobiet.”*

⁶ Przedstawiciele GR SO występowali z zapytaniem do rządu w tej sprawie.

• na lata 2014-2020 (propozycja): „*W odniesieniu do umowy partnerskiej oraz odpowiednio do każdego programu państwo członkowskie powinno zorganizować partnerstwo z przedstawicielami właściwych organów regionalnych, lokalnych, miejskich i innych władz publicznych, partnerów gospodarczych i społecznych oraz podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów działających na rzecz ochrony środowiska, organizacji pozarządowych i organów odpowiedzialnych za promowanie równości i niedyskryminacji. Celem takiego partnerstwa jest poszanowanie zasady wielopoziomowego sprawowania rządów, zapewnienie odpowiedzialności zainteresowanych organów za planowane interwencje oraz korzystanie z doświadczenia i wiedzy stosownych podmiotów.*”

Odwoływanie się do już istniejących dokumentów unijnych i współdziałanie partnerów podczas tworzenia kolejnych to niewątpliwie nie tylko test na zasadę partnerstwa, ale także warunek tego, że będzie ona rozumiana w sposób uzgodniony ze stronami partnerstwa.

IV. OCENA DOTYCHCZASOWEJ PRAKTYKI

Partnerstwo – co podkreśla wiele dokumentów programowych – jest ważnym składnikiem lepszego zarządzania państwem, i to niezależnie od tego, jaką formułę zarządzania się przyjmie (z dokumentów wynika, że władza nie może zdecydować się pomiędzy menedżerskim (SSRK) a wielopoziomowym (wieloszczeblowym) systemem zarządzania w KSRR, gdzie sugeruje się:

„odejście od silnie scentralizowanego modelu sprawowania władzy (top-down), na rzecz wzmocnienia wielopoziomowego (wieloszczeblowego) systemu zarządzania (multi-level governance), m.in. poprzez wprowadzenie nowego instrumentu partnerstwa i koordynacji działań ukierunkowanych terytorialnie – kontraktu terytorialnego”

Problemem jest jednak to, że sama administracja nie ma jasnej wizji zarządzania publicznego (co, jak wskazywałem, widać w dokumentach strategicznych). Artykułuje to sama administracja, która w dokumencie „Ukierunkowanie środków wspólnotowych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych (guidance paper). Doświadczenia z wdrażania NSRO w świetle badań i analiz – wnioski na przyszłość”. [MRR. Warszawa, lipiec 2010 r.] podkreśla:

„Brak wizji i strategii funkcjonowania państwa – zdefiniowanych potrzeb i wyzwań, a przede wszystkim pożądanego stanu zmian – stwarza zagrożenie dla udowodnienia w przyszłości skuteczności prowadzonych działań. Głównie jednak, bez uprzednio trafnie określonych potrzeb i skierowania środków na te elementy, które najbardziej odpowiadają problemom, rodzi niebezpieczeństwo nieefektywnego wykorzystania EFS do przeprowadzenia kompleksowej modernizacji struktur państwa.”

Mamy więc potrzebę dobrego zarządzania, w tym szczególnie zarządzania strategicznego opartego o udział partnerów. Jednak potrzeba ta nie jest realizowana, czy też nie jest realizowana w wystarczającym stopniu. Wskazują na to badania ewaluacyjne zlecane przed administrację. Jak wynika z ewaluacji, bez dokładniejszego zdefiniowania m.in. istoty partnerstwa czy zasad konsultacji trudno o skuteczne mechanizmy. I tak na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przygotowano w 2009 r. badanie „Ocena realizacji zasady partnerstwa w ramach SPO RZL i PO KL”, przygotowane przez Kompanię Dobrych Usług (KDU), a w listopadzie 2010 r. powstał raport z badania „Analiza efektywności funkcjonowania komitetów monitorujących programy operacyjne na lata 2007-2013” przygotowany przez PSDB. Z kolei w 2011 r. powstał raport zlecony przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” a zrealizowany przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” oraz SMG/KRC Poland Media SA. We wszystkich

przypadkach pojawiają się podobne wątpliwości co do jakości realizacji zasady partnerstwa – zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym. Wszystkie te dokumenty przedstawiają również rekomendacje, które dotyczą m.in. praktyki funkcjonowania ciał dialogu. Podobne wnioski można też wyczytać z badań przeprowadzanych przez OFOP wśród pozarządowych członków komitetów monitorujących (por. ofop.eu) Bez rzeczywistej analizy i politycznej decyzji „co dalej” trudno będzie mówić o sprawnej realizacji zasady partnerstwa. Konieczne jest bowiem przyjęcie pewnych założeń, rozstrzygnięcie podstawowych dylematów i określenie głównych kierunków działania na przyszłość.

B. PODSTAWOWE DYLEMATY

I. KWESTIE DEFINICYJNE

Jak wspomniałem na wstępie, kwestie definicyjne są kluczem do racjonalnej dyskusji. Musimy się zgodzić na pewien język, inaczej nie ma szans na „dogadanie się”. Niestety, brakuje wystarczająco jasnych, choćby i arbitralnych, rozstrzygnięć co do zakresu znaczeniowego poszczególnych pojęć. Jest to na pewno trudne na poziomie dokumentów unijnych, gdzie próbuje się opisywać bardzo różne rzeczywistości społeczno-prawne, ale tym bardziej powinniśmy na poziomie krajowym dążyć do jednoznaczności.

W powyższych rozważaniach wskazywałem na problemy związane z określeniem, kto jest partnerem społeczno-gospodarczym, kto organizacją pozarządową. Przyjmuje się, że partnerzy społeczni to związki zawodowe i organizacje pracodawców, zaś partnerzy społeczno-gospodarczy to także szeroko rozumiane organizacje pozarządowe (w tym także np. izby gospodarcze). Oczywiście jest to mylące, bo z punktu widzenia organizacji pozarządowych (obywatelskich – w węższym rozumieniu) to one bardziej są partnerami społecznymi. Nie będzie idealnych pojęć, ale niech przynajmniej będą dookreślone.

To samo dotyczy kwestii dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego. Wspomniany wyżej dokument rządowy „Zasady dialogu...” traktuje dialog społeczny jako szerokie spektrum działań, w którym mieści się zarówno tradycyjny dialog społeczny (w węższym rozumieniu), jak i dialog obywatelski. Ale są przecież interpretacje, które dialog obywatelski traktują szeroko, w których dialog społeczny jest jednym z elementów obok tego, co się czasem określa dialogiem ustrukturalizowanym w poszczególnych obszarach (np. młodzież, osoby starsze). Inne podejście widzimy ze strony np. SRKS, która traktuje oba dialogi jako równoległe, rozdzielne formy.

Dodatkowo, poza dokumentami, mamy do czynienia z praktyką. I tak np. w Warszawie czy Łodzi powstają **komisje dialogu społecznego**, w których zasiadają obok przedstawicieli samorządu jedynie organizacje pozarządowe. Z drugiej strony na poziomie województw działają **Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego**, które z kolei nic wspólnego nie mają z organizacjami pozarządowymi (swojego czasu bardzo silnie to podkreślały).

Sama zasada partnerstwa budzi także podstawowe wątpliwości definicyjne. Pomijając już różnice interpretacyjne, kto i na jakiej zasadzie ma być partnerem administracji publicznej, pozostaje kwestia wąskiego rozumienia partnerstwa jako **partnerstwa projektowego (publiczno-prywatnego lub publiczno-społecznego)** w realizacji zadań. Partnerstwo w strategicznym (programowym) znaczeniu właściwie nie wzbudza zainteresowania (poza pewnymi kręgami – głównie partnerów społeczno-gospodarczych) i traktowane jest jako coś o mniejszym znaczeniu. Ale nawet jeśli już mówimy o partnerstwie w kontekście planowania, wdrażania (ale nie na poziomie realizacji projektu, tylko np. realizacji całego programu operacyjnego) i oceny polityk publicznych, to wydaje się, że mamy do czynienia z zawężaniem zasady partnerstwa. Mówi się wtedy zazwyczaj jedynie o komitetach monitorujących albo konsultacjach „stosując wymiennie pojęcie dialogu społecznego/obywatelskiego.

Konieczne jest więc sformułowanie słownika dotyczącego zasady partnerstwa, w którym zdefiniowano by podstawowe pojęcia, takie jak: **partnerstwo** (projektowe, programowe) i **zasadę partnerstwa, dialog** (społeczny, obywatelski, ustrukturalizowany, zinstytucjonalizowany, niezinstytucjonalizowany), **partnerów** (z podziałem na określone grupy i podgrupy), „**dobre rządzenie**” (i rolę partnerstwa w tej formie zarządzania państwem), **partycypację społeczną** (jako praca udziału obywateli w życiu publicznym, w tym minimum konsultacji), **instytucje partnerskie** (w tym ciała doradcze, konsultacyjne, dialogu), **umowę społeczną** (pakty, compacty) itp. Ten słowniczek powinien być nie tylko elementem

wdrażania funduszy europejskich, ale również podstawą polityki rządu wobec zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

Kwestia do rozstrzygnięcia:

W jaki sposób wypracować w oparciu o polskie normy prawne definicje poszczególnych pojęć i co zrobić, aby pojęcia te konsekwentnie używane były we wszystkich dokumentach strategicznych i operacyjnych.

II. CELE PARTNERSTWA

Dokument Zasady Dialogu Społecznego definiuje cele dialogu w następujący sposób:

Celem dialogu jest:

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

Efektom dialogu społecznego powinny być z jednej strony pokój społeczny, z drugiej zaś trwały i zrównoważony rozwój kraju i społeczeństwa. Należy podkreślić, że regulacje prawne i programy tworzone według zasad dialogu społecznego legitymizuje poparcie i porozumienie stron dialogu.

Kwestia do rozstrzygnięcia:

Czy tak zarysowane cele należy uzupełnić?

III. PODSTAWY ZASADY PARTNERSTWA

Przyjmując za podstawę uproszczoną wersję drabiny partycypacji można pokusić się o sformułowanie podstawowych zasad, na których partnerstwo powinno się opierać. Proponuję przyjęcie takiej oto matrycy zasad:

Oznacza to, że partnerstwo – w zależności od przyjętego szczebla partycypacji publicznej – musi zapewniać jawność i dostępność informacji, otwartość i powszechność konsultacji oraz ustrukturalizowanie i reprezentatywność we współdecydowaniu. Takie założenie daje też podstawę do oceny wdrażania partnerstwa nie tylko z poziomu samej góry (czyli czy jakieś organizacje lub instytucje zostały dopuszczone do uczestnictwa na poziomie współdecydowania), ale także z uwzględnieniem, czy współdziałanie to opiera się na trwałych podstawach dobrego poinformowania i szerokich konsultacji.

Współdecydowanie	5. Ustrukturalizowanie - dialog w poszczególnych obszarach musi być dobrze zdefiniowany, tak aby unikać nakładania się kompetencji	6. Reprezentatywność - udział we współdecydowaniu odbywa się na podstawie jasno zdefiniowanych form reprezentatywności
Konsultowanie	3. Otwartość - każdy obywatel może sam lub przez akceptowanych przez siebie przedstawicieli wypowiadać się w każdej kwestii dotyczącej jego i dobra wspólnego	4. Powszechność - udział w konsultacjach powinien być powszechny, tzn. instytucje konsultujące powinny zadbać o naprawdę szerokie spektrum osób i grup konsultowanych
Informowanie	1. Jawność - informacje konieczne obywatelowi do podejmowania decyzji, w tym szczególnie szeroko definiowana informacja publiczna, powinny być jawne	2. Dostępność - informacja potrzebna obywatelom powinna być również podana w formie, która jest dla obywatela zrozumiała

Kwestia do rozstrzygnięcia:

Czy tak zarysowane zasady są dobrą podstawą do oceny realizacji zasady partnerstwa?

MAPA PROBLEMÓW

Wydaje się, że realizacja zasady partnerstwa napotyka na szereg problemów, których zdiagnozowanie może walczyć przyczynić się do zwiększenia znaczenia zasady partnerstwa w praktyce. Na podstawie badań ewaluacyjnych

oraz praktyki wyniesionej z udziału przedstawicieli NGO w realizacji zasady partnerstwa można sformułować niektóre z problemów, które mogą przyczynić się do słabości wdrażania zasady partnerstwa w Polsce. Zgrupowane one zostały niezależnie od ich wagi i rodzaju w cztery kategorie:

Przygotowanie administracji	<ul style="list-style-type: none"> • brak umiejętności wykorzystania planowania strategicznego do zarządzania • działanie pod presją czasu • brak wiary w skuteczność działań partycypacyjnych • brak wiary w dobre intencje partnerów (brak zaufania)
Przygotowanie partnerów społeczno-ekonomicznych	<ul style="list-style-type: none"> • brak zasobów do prowadzenia dialogu • brak wzajemnej komunikacji • działalność akcyjna, brak stałej aktywności w tej sferze • brak wiary w dobre intencje władzy (brak zaufania)
Ramy realizacji zasady partnerstwa	<ul style="list-style-type: none"> • brak jasnych reguł stanowienia prawa • brak jednolitych zasad prowadzenia konsultacji społecznych • brak jasnego podziału kompetencji między dialogiem zinstytucjonalizowanym a niezinstytucjonalizowanym • brak jasnego podziału kompetencji (linie demarkacyjne) pomiędzy ciałami dialogu
Praktyka realizowania zasady partnerstwa	<ul style="list-style-type: none"> • brak dobrych doświadczeń • słabe umocowanie wobec administracji • narzędzia nieadekwatne do stawianych zadań • nieodpowiedni skład ciał dialogu • nieodpowiedni dobór reprezentantów (system wyboru i zaplecza) • tworzenie nowych ciał ponad potrzebę

Kwestia do wyjaśnienia:

Czy dobrze opisano problemy realizacji zasady partnerstwa i czy ten zestaw wyczerpuje wszystkie problemy?

rów życia publicznego, ale przede wszystkim do ustalania zasad (tworzenie prawa) i określania celów (tworzenie polityk publicznych). Jeżeli uznamy, że partnerstwo powinno się przejawiać zarówno na poziomie programowania, wdrażania, jak i oceny prawa oraz polityk publicznych, otrzymamy taką oto macierz:

IV. OBSZARY PARTNERSTWA

Partnerstwo to szerokie pojęcie, które może – i powinno – odnosić się do wielu obsza-

Etap procesu	prawo	polityki publiczne
Programowanie	proces stanowienia prawa	proces tworzenia polityk publicznych
Wdrażanie	przestrzeganie prawa	realizacja zadań
Ocena	monitoring i ewaluacja wdrażania prawa	monitoring i ewaluacja realizacji polityk publicznych

Pytaniem pozostaje, jakie formy powinno przybierać partnerstwo w poszczególnych obszarach. Obecnie zarówno na etapie procesu stanowienia prawa, jak i tworzenia polityk publicznych wyraźnie widać brak systemu zapewniającego realizację zasady partnerstwa. Mamy tu do czynienia z nieokreślonymi formami konsultacji (zależnymi od dobrej woli decydentów) oraz wybiórczych form dialogu ustrukturalizowanego w postaci różnego rodzaju ciał konsultacyjnych czy doradczych, zazwyczaj o niewielkich kompetencjach. Wydaje się, że taką próbą tworzenia systemu jest powołanie Krajowego Forum Terytorialnego oraz możliwość powstawania regionalnych forów terytorialnych.

W obszarze wdrażania i oceny działania prawa mamy do czynienia z instytucjami publicznymi o różnym prawnym umocowaniu (od Rzecznika Praw Obywatelskich po powiatowych rzeczników praw konsumenta) oraz działalność organizacji pozarządowych kontrolnych typu watch dog czy eksperckich typu think tank.

We wdrażaniu polityk publicznych nie ma jednolitego systemu, choć mamy wiele różnorodnych rozwiązań – od projektów partnerskich (np. w oparciu o ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju), po system ciał typu rady pożytku publicznego, różnego rodzaju zespołów (np. przy KPRM), grup roboczych czy komitetów sterujących. Jeśli chodzi o monitoring polityki spójności, mamy tu dobrze określony system komitetów monitorujących z Komitetem Koordynacyjnym NSRO, który sprawuje swoistą pieczę nad wszystkimi programami operacyjnymi. Jednak już tzw. programy rozwoju nie są objęte systemem społecznego nadzoru.

Kwestia do wyjaśnienia:

Czy dobrze opisano problemy realizacji zasady partnerstwa i czy ten zestaw wyczerpuje wszystkie problemy?

V. PROPOZYCJA SYSTEMU

Z zarysowanych powyżej dylematów rysuje się obraz wyzwania, jakie stoi przed tymi, którzy podejmą się sformułowania propozycji zintegrowanego systemu realizacji zasady partnerstwa. Wydaje się jednak, że można się pokusić o sformułowanie podstawowych rekomendacji dla takiego systemu:

1. Konieczne jest ujednolicenie terminologii. W dokumentach tak strategicznych, jak i operacyjnych powinno się stosować jednolite definicje. Nie należy też nazywać instytucji o różnych kompetencjach tymi samymi nazwami.
2. Partnerstwo jest pojemnym pojęciem, które obejmuje wielość form partycypacji publicznej. Te formy powinny układać się w jakąś całość (wzajemnie się uzupełniać) i opierać się o sekwencje zdarzeń (nie można np. równocześnie konsultować dokumentów, z których jeden wynika z drugiego). Podstawą takiego partnerstwa jest zapewnienie jawności i dostępności informacji, otwartości i powszechności konsultacji oraz ustrukturalizowania i reprezentatywności we współdecydowaniu.
3. Dla realizacji partnerstwa konieczne są:
 - zmiana w nastawieniu administracji,
 - wzmocnienie partnerów,
 - dookreślenie ram partnerstwa,
 - dbałość o partnerstwo.
4. Partnerstwo powinno dotyczyć zarówno współpracy przy tworzeniu reguł (proces stanowienia prawa), jak i wyznaczania celów strategicznych (tworzenie polityk publicznych) – i to na wszystkich etapach, od programowania przez wdrażanie, ewaluację i ocenę.

Szczególą rolę w realizacji zasady partnerstwa (choć to tylko element całego systemu) pełnić mogą ciała dialogu jako formy zinstytucjonalizowanego partnerstwa, które powinny czuwać nad realizacją zasady partnerstwa jako takiego.

System ciał dialogu opierać się powinien o:

- jasno określone cele działania poszczególnych ciał dialogu,
- ich wzajemne relacje (podział obowiązków),
- określone uprawnienia,
- określone umiejscowienie w systemie społeczno-politycznym,
- odpowiednie zaplecze i obsługę sprawnego sekretariatu,
- określone składy i proporcje reprezentowanych partnerów.

Celowe jest również rozpatrzenie następujących kwestii:

1. Czy partnerstwo na poziomie krajowym wymaga istnienia dobrze umocowanego ciała, które byłoby miejscem debaty instytucji społeczeństwa obywatelskiego i formą reprezentowania poglądu partnerów społeczno-ekonomicznych? Jak się wydaje, takiej funkcji nie pełni Krajowe Forum Terytorialne (brak decyzyjności) czy Komitet Koordynacyjny NSRO, którego rola ogranicza się w dużym stopniu do tematyki wdrażania funduszy europejskich. Tym bardziej, że są to ciała, w których widoczna jest liczebna przewaga administracji. Takiej roli nie pełnią również takie ciała dialogu, jak Komisja Trójstronna czy Rada Działalności Pożytku Publicznego⁷. Być może rozwiązaniem jest powołanie Rady Społeczno-Ekonomicznej na wzór analogicznych działających w innych krajach Unii.
2. Partnerstwo powinno opierać się na zasadzie funkcjonalności, tzn. nie należy mnożyć bytów ponad potrzebę, nie należy do każdego problemu tworzyć odpowiedniego ciała. System powinien jednak pozwalać na wykorzystywanie

istniejących ciał dialogu w danym obszarze do rozwiązywania pojawiających się problemów (np. przez tworzenie różnego rodzaju grup roboczych, podkomitetów).

3. Należy dążyć do integracji, a przynajmniej współpracy ciał dialogu na podobnych poziomach (np. szczebla samorządowego czy konkretnego ministerstwa), tak aby osiągały synergię działań.
4. Należy odróżnić ciała doradcze, np. przy ministerstwach, które są formą panelu ekspertów (osoby biorące w nich udział powinny być wynagradzane), od ciał dialogu, gdzie reprezentowane są interesy strony społecznej.
5. Należy włączyć w system partnerstwa dobre przykłady umów społecznych (paktów, okrągłych stołów) jako elementu wdrażania zasady partnerstwa, obok typowych form, takich jak konsultacje czy ciała dialogu.

Kwestie do rozstrzygnięcia:

Czy instytucjonalny system partnerstwa powinien być tworzony

- sektorowo czy tematycznie (np. przy ministerstwie czy jako ciało międzyministerialne),
- w sposób jednolity czy równoległy,
- osobno dialog społeczny i obywatelski,
- osobno poszczególne dialogi ustrukturalizowane,
- osobno dla procesu stanowienia prawa i polityk publicznych,
- osobne ciała dotyczące planowania, wdrażania i monitoringu,
- np. komitety sterujące i monitorujące.

⁷ Umiejscowienie i kompetencje RDPP oraz zasady wyboru do niej przedstawicieli ngo powinny być jak najszybciej dostosowane do potrzeb realizacji zasady partnerstwa.

VI. DLACZEGO GR SO PRZY KK NSRO

To, że propozycje założeń do systemu realizacji zasady partnerstwa powstają w ramach grupy roboczej ds. społeczeństwa obywatelskiego działającej przy Komitecie Koordynacyjnym Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, ma swoje uzasadnienie:

1. KK NSRO powstał *„dla prawidłowej realizacji funkcji koordynacji polityk horyzontalnych, jak i strategicznego monitorowania i oceny realizacji NSRO”*. *„W obszarze koordynacji polityk horyzontalnych KK będzie monitorował realizację polityk należących do polityki rozwoju, w szczególności polityki konkurencyjności, spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej. KK będzie formułował opinie i rekomendacje na temat przebiegu wdrażania polityk horyzontalnych w celu zapewnienia spój-*

nej realizacji polityki rozwoju.” Oznacza to nie tylko wąskie monitorowanie realizacji poszczególnych programów operacyjnych, ale też dbanie o spójną politykę rozwoju, w której realizacja zasady partnerstwa jest priorytetowa.

2. Celem działania GR SO jest *„formułowanie opinii i rekomendacji na temat wdrażania polityk horyzontalnych w celu zapewnienia spójnej realizacji polityk rozwoju – w tym przede wszystkim partnerstwo jako zasada funduszy strukturalnych”*. Grupa Robocza jako złożona z przedstawicieli wszystkich partnerów wchodzących w skład KK NSRO (w tym przedstawicieli administracji rządowej) jest dobrym miejscem, aby sformułować rekomendacje dotyczące systemu realizacji zasady partnerstwa w Polsce.

PIOTR FRĄCZAK