

Załącznik 6 Podsumowanie cyklu seminariów pt. „Jak poprawić jakość dialogu obywatelskiego”.

Podsumowanie seminarium
pt. Jak poprawić jakość dialogu obywatelskiego w Polsce?
(Rady działalności pożytku publicznego jako przestrzeń do prowadzenia dialogu obywatelskiego)

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, maj 2014 r.

Dokument stanowi podsumowanie dyskusji na seminarium pt. Rady działalności pożytku publicznego jako przestrzeń do prowadzenia dialogu obywatelskiego, które odbyło się w Kancelarii Prezydenta RP w dniu 6 maja 2014 r. Seminarium zorganizowane zostało przez Zespół ds. Rozwiązań w zakresie Finansowania Działalności Społecznej i Obywatelskiej we współpracy z Siecią Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT oraz Radą Działalności Pożytku Publicznego powołaną przy Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Uczestnikami seminarium byli reprezentujący organizacje pozarządowe i władze samorządowe przedstawiciele Rad Działalności Pożytku Publicznego (RDPP) w samorządach szczebla wojewódzkiego, powiatowego oraz gminnego. Dodatkowo niniejszy dokument uzupełniony został wynikami pogłębionej analizy funkcjonowania Rad Działalności Pożytku Publicznego. Analizę przeprowadzono podczas spotkań przedstawicieli RDPP z województw: mazowieckiego, podlaskiego, kujawsko-pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, opolskiego i dolnośląskiego (Toruń 26–27 maja 2014 r., Opole 2 czerwca 2014 r., Jelenia Góra 6 czerwca 2014 r.).

Zgodnie z zapisami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, RDPP to ciało doradcze, którego zadaniem jest konsultowanie i opiniowanie dokumentów na potrzeby administracji publicznej. Ustawodawca określa zakres zadań RDPP w sposób ogólny, pozostawiając organowi powołującemu określenie trybu powoływania członków RDPP, organizację oraz tryb działania RDPP. Powoduje to stosowanie różnorodnych rozwiązań w poszczególnych samorządach oraz częściowo determinuje jej funkcję i praktykę działania. Co do zasady połowę członków RDPP stanowią przedstawiciele strony publicznej, a w połowie są to przedstawiciele organizacji pozarządowych.

Nowelizacja Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 r. umożliwiła tworzenie rad na szczeblu wojewódzkim, powiatowym oraz gminnym, tj. 16 województw, 314 powiatów, 66 miast na prawach powiatu oraz 2478 gmin. Obecnie niespełna 5% jednostek samorządu terytorialnego utworzyło RDPP. Najwięcej z nich powołanych zostało w województwie małopolskim. Rady wojewódzkie utworzone zostały przez zdecydowaną większość samorządów województw, poza województwem dolnośląskim i śląskim. Obecnie w województwie dolnośląskim ogłoszono procedurę powołania rady przy urzędzie marszałkowskim.

Wśród wyzwań, z którymi borykają się RDPP, należy wymienić:

- brak zainteresowania powoływaniem RDPP ze strony jednostek samorządu terytorialnego,
- brak podejmowania działań zmierzających do powoływania RDPP ze strony organizacji pozarządowych,
- zapisy w ustawie dające dużą dowolność organom wykonawczym w tworzeniu RDPP oraz formułowaniu zasad ich działania,
- niską aktywność RDPP,
- uzależnienie aktywności RDPP od podmiotowego traktowania jej przez powołujące ją władzę publiczną,
- zawężenie działalności RDPP do wyszczególnionych w ustawie obszarów działania, pomimo braku ograniczeń zapisów odnośnie możliwego poszerzenia pól jej aktywności,
- selektywne kierowanie przez stronę publiczną, do zaopiniowania przez Radę, aktów prawnych dot. działalności pożytku publicznego i wolontariatu,
- niewystarczający potencjał organizacji pozarządowych mających przedstawicieli w RDPP, uniemożliwiający sprawne i aktywne inicjowanie i prowadzenie prac w ramach Rady.

Uczestnicy seminarium szukali odpowiedzi na pytania dotyczące dotychczasowych doświadczeń powoływania RDPP, ich funkcji oraz codziennej praktyki działania. Głównymi wątkami dyskusji były kwestie związane z umiejscowieniem RDPP w strukturze ciał doradczych i komisji rady samorządu terytorialnego. Wskazano między innymi, że funkcję RDPP rozpatrywać trzeba w kontekście całego systemu współpracy, którego Rada jest częścią¹. Ponadto szukano odpowiedzi na pytania:

- Czy RDPP powinny być tworzone w każdym samorządzie?
- Jaka powinna być funkcja RDPP wobec innych ciał samorządu terytorialnego o charakterze doradczym i opiniującym np. rad ds. seniorów, rad ds. młodzieży, rad ds. pomocy społecznej?

¹ Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2012

- Co jest niezbędne, aby RDPP spełniała swoją funkcję przestrzeni do prowadzenia efektywnego dialogu obywatelskiego?
- Jaka powinna być rola pełnomocnika, urzędnika odpowiedzialnego za współpracę z organizacjami w stosunku do rady. Kto powinien organizować pracę RDPP.

Kluczową nie rozstrzygniętą kwestią jest odpowiedź na pytanie, czy działania RDPP ograniczać się powinny do funkcji doradczo konsultacyjnej? Wielu uczestników dyskusji, zarówno seminarium jak i spotkań organizowanych przez Sieć SPLOT, wskazywało że praktyka działania RDPP wykracza poza określoną w ustawie funkcję doradczo konsultacyjną. Przywoływano przykłady kiedy RDPP uczestniczy w podejmowaniu decyzji, członkowie RDPP uczestniczą w jej wypracowywaniu od samego początku (np. tworzenie zasad budżetu obywatelskiego czy zapisów rocznego programu współpracy). Mimo zapisów ustawy o charakterze opiniodawczo-konsultacyjnym RDPP, są one przestrzenią nie tylko dialogu ale współdecydowania o ważnych dla administracji samorządowej i organizacji pozarządowych sprawach, wynikających z potrzeb, problemów, wyzwań danej wspólnoty samorządowej.

Praktyka działania wskazuje również na pojawiającą się funkcję inicjującą – podejmowanie uchwał lub działań RDPP z własnej inicjatywy. Pojawianie się funkcji inicjującej w danej RDPP wynika z postaw przedstawicieli samorządu terytorialnego jak i przedstawicieli samych organizacji pozarządowych. Jest związane zarówno ze zróżnicowaną wiedzą o przepisach ustawy, jak i zróżnicowanych oczekiwaniach i wyzwaniach dotyczących współpracy organizacji pozarządowych i samorządu na danym terenie. Mimo charakteru RDPP jako ciała konsultacyjnego, przywoływano przykłady decyzji rady, które w późniejszym czasie mają odzwierciedlenie w zadaniach podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub działaniach realizowanych przez organizacje pozarządowe na zlecenie samorządu. Istnieją przykłady, kiedy sektor pozarządowy włącza się w realizację uzgodnień RDPP, wykorzystując środki zewnętrzne wobec funduszy danej gminy. Przepisy ustawy nie zabraniają RDPP podejmowania własnych inicjatyw, jednak na podstawie dotychczasowych doświadczeń zasadne wydaje się wprowadzenie przepisów wprost nadających radzie tę funkcję.

Kolejnym, związanym bezpośrednio z funkcją rady zagadnieniem jest status przedstawicieli sektora pozarządowego. Czy w RDPP są oni reprezentantami organizacji która zgłosiła ich

kandydaturę, czy są ekspertami powoływanymi na członków rady przez władze samorządu, mającymi wiedzę o sektorze oraz problemach lokalnej społeczności. Być może warto dążyć do takich rozwiązań, by status przedstawicieli organizacji pozarządowych uprawniał do reprezentowania sektora pozarządowego na danym terenie. Mimo zapisom ustawy, praktyka działania, postawy i oczekiwania przedstawicieli samorządu terytorialnego jak i samych organizacji pozarządowych jest bardzo zróżnicowana. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń **niezbędny wydaje się doprecyzowanie statusu przedstawicieli sektora pozarządowego jak i funkcji całej RDPP**. Uregulowanie tej przestrzeni może odbyć się poprzez określenie trybu wyboru członków będących przedstawicielami sektora pozarządowego np. powszechne wybory dające większą legitymację do bycia reprezentantem sektora w danej społeczności. Możliwym i potrzebnym wydaje się dodanie RDPP możliwości podejmowania działań inicjujących. Kolejnym ważnym obszarem do sprecyzowania jest określenie, jakie zagadnienia podejmowane przez RDPP są przedmiotem konsultacji, a jakie kończą się podjęciem decyzji.

Uczestnicy seminarium i spotkań wskazywali, iż duży wpływ na jakość dialogu ma sposób organizacji pracy RDPP. Ważne jest tworzenie dobrego klimatu, warunków współdziałania, przestrzeni na poznanie się członków RDPP, uwspólnianie wiedzy o przepisach określających ramy działania RDPP. Wiele barier wskazywanych przez strony dialogu dotyczy postaw jego uczestników, co bywa związane z ograniczoną wiedzą o mechanizmach działania, otoczeniu prawnym obu sektorów jak i kulturze organizacyjnej samych organizacji i jednostek samorządu terytorialnego. Kolejną potrzebą wskazywaną przez uczestników jest opracowanie takiego modelu pracy RDPP (przepływu dokumentów, sposobu informowania o działaniach, terminie przedstawiania dokumentów do konsultacji), aby każda ze stron miała wystarczający czas na przygotowanie się do dialogu. Jednym z proponowanych rozwiązań jest podzielenie się odpowiedzialnością za funkcjonowanie rady np. poprzez wybór współprzewodniczących reprezentujących organizacje pozarządowe i władze samorządu. Dobrą praktyką jest wyznaczenie komórki organizacyjnej urzędu odpowiedzialnej za obsługę i organizację prac RDPP (mi.in przygotowywanie spotkań, projektów dokumentów, upublicznianie na stronie internetowej JST informacji o składzie RDPP i danych kontaktowych, publikowanie uchwał, sprawozdań, planu pracy i kalendarza spotkań obejmującego okres minimum najbliższych kilku miesięcy). Wszystkie te elementy powinny stanowić minimum ułatwiające komunikację, zarówno wewnątrz RDPP, między RDPP a urzędem i jednostkami mu podległymi, między RDPP a Radą danego samorządu terytorialnego oraz między RDPP

a środowiskiem organizacji pozarządowych i mieszkańcami danej wspólnoty samorządu terytorialnego.

Rekomendacje i wnioski dotyczące Rad Działalności Pożytku Publicznego powoływanych przez władze samorządowe:

- wprowadzenie zmian legislacyjnych, wprost nadających RDPP funkcję inicjującą w sferze pożytku publicznego, polegającą nie tylko na przygotowywaniu stanowisk wobec przedkładanych do konsultacji dokumentów ale również do podejmowania własnych inicjatyw,
- ujednoczenie i doprecyzowanie trybu wyboru pozarządowych członków RDPP. Wybór dokonywany przez środowisko organizacji pozarządowych w głosowaniu na kandydatów zgłaszanych przez organizacje pozarządowe. Celem zamiany jest wzmocnienie pozycji przedstawicieli organizacji pozarządowych jako reprezentacji sektora pozarządowego na danym terenie,
- określenie (na bazie dotychczasowych doświadczeń) dokumentów lub obszarów tematycznych, w których rada podejmuje decyzje, np. RDPP mogłaby przygotowywać i przedstawiać projekt programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, co stanowiłoby jej wyłączną kompetencję,
- opracowanie materiałów edukacyjnych stanowiących standard minimalny i rekomendowany funkcjonowania RDPP, zawierających również opis dobrych praktyk.

Dodatkowe rekomendacje i zakres materiałów edukacyjnych określających standard minimalny działania RDPP, powoływanej przez władze samorządowe:

1. Kadencyjność

- powiązanie długości kadencji członków RDPP z kadencją władz danego samorządu terytorialnego;

2. Standard powoływania RDPP

- wybory w których organizacje z danego terenu oddają głosy na zgłoszonych przez nie kandydatów,
- procedura wyborów uwzględnia zróżnicowanie tematyczne działań organizacji pozarządowych oraz przy wyborze członków do wojewódzkiej RDPP podział terytorialny (NUTS),

- w pracach rady uczestniczy pełnomocnik ds. organizacji pozarządowych (urzędnik odpowiedzialny za współpracę z organizacjami pozarządowymi),
- rada dokonuje ewaluacji pracy pełnomocnika ds. organizacji pozarządowych,
- w miastach powyżej 100 000 tys. mieszkańców zaproszenie do RDPP otrzymują przedstawiciele wszystkich klubów utworzonych przez radnych danego samorządu terytorialnego,
- wprowadzenie zapisów o możliwości wspólnego powołania wojewódzkiej RDPP przez zarząd województwa i wojewodę;

3. Standard pracy

- określenie minimalnej częstotliwości spotkań RDPP (jedno spotkanie na kwartał),
- określenie sposobu wyboru aktów prawnych do konsultacji (katalog),
- określenie sposobu i procedury pracy nad konsultowanymi dokumentami, z uwzględnieniem minimalnego czasu niezbędnego do zaopiniowania dokumentu przez RDPP;

4. Standard komunikacji

- określenie sposobu wymiany informacji wewnątrz RDPP,
- określenie sposobu wymiany informacji z urzędem i jego jednostkami,
- określenie sposobu wymiany informacji ze środowiskiem organizacji i obywateli danej wspólnoty samorządu terytorialnego;

5. Standard monitoringu i ewaluacji prac RDPP

- określenie sposobu, narzędzi, harmonogramu ewaluacji pracy RDPP.

Podsumowanie seminarium
pt. Dialog obywatelski i realizacja zasady partnerstwa w
komitetach monitorujących fundusze europejskie.

Dokument stanowi podsumowanie dyskusji na seminarium pt. Dialog obywatelski i realizacja zasady partnerstwa w komitetach monitorujących fundusze europejskie, które odbyło się w Kancelarii Prezydenta RP w dniu 30 czerwca 2014 r. Seminarium zorganizowane zostało przez Zespół ds. Rozwiązań Finansowych i Prawnych w zakresie Działalności Społecznej i Obywatelskiej we współpracy z Ogólnopolską Federacją Organizacji Pozarządowych. Uczestnikami seminarium byli, reprezentujący organizacje pozarządowe, władze rządowe i samorządowe, członkowie komitetów i podkomitetów monitorujących fundusze europejskie perspektywy finansowej na lata 2007 - 2014. Podstawą do opracowania niniejszego dokumentu były również spotkania robocze związane z opracowaniem procedury wyboru przedstawicieli sektora obywatelskiego do komitetów monitorujących fundusze europejskie perspektywy finansowej na lata 2014 – 2020.

Jedną z ważniejszych przestrzeni dialogu obywatelskiego jest funkcjonowanie komitetów i podkomitetów monitorujących fundusze strukturalne w Polsce. W spotkaniach komitetów monitorujących uczestniczą zróżnicowani partnerzy reprezentujący: sektor administracji publicznej (władze samorządowe i rządowe), partnerów społecznych (związki zawodowe i związki pracodawców), organizacje pozarządowe, a także środowiska naukowe jak i przedstawicieli grup marginalizowanych do których adresowane są poszczególne polityki publiczne. Komitety są ważnym narzędziem monitorowania, a także miejscem współdecydowania o sposobie wykorzystania funduszy europejskich dot. programów z zakresu m.in. edukacji, rynku pracy, przedsiębiorczości. Komitety monitorujące są wyjątkową przestrzenią wypełniającą różne poziomy dialogu, od poziomu informowania przez poziom uczestnictwa przy wypracowaniu rozwiązań, aż po poziom współdecydowania – jak ma to miejsce w przypadku wyboru kryteriów oceny projektów w ogłaszanych przez instytucje publiczne konkursach.

Udział przedstawicieli stron dialogu w komitetach monitorujących fundusze europejskiej na lata 2007 – 2013. ²

Komitet Monitorujący programy operacyjne 2007-2013	Pracodawców Związki	Pracowników Związki	Organizacje pozarządowe i inne	Rząd	Samorząd	
PO Infrastruktura i Środowisko	2	1	6	17	4	9/30
PO Innowacyjna Gospodarka	4	3	4	19	4	11/34
PO Kapitał Ludzki	4	3	7	15	18	14/47
PO Rozwój Polski Wschodniej	4	3	6	22	8	13/43
PO Pomoc techniczna	2	1	3	14	6	6/26

Podczas seminarium oraz kolejnych spotkań dyskutowano czy dotychczasowe doświadczenia działania komitetów są dowodem na rzeczywisty dialog i udział partnerów w planowaniu i monitorowaniu wykorzystania funduszy. Uczestnicy seminarium szukali odpowiedzi na pytanie jak podnosić jakość dialogu i wzmacniać partnerstwo by skutecznie rozwiązywać ważne problemy. Zastanawiano się co administracja publiczna może zrobić na rzecz efektywnego partnerstwa i co partnerzy sami muszą zmienić, by być realnym, pożytecznym partnerem dla strony publicznej.

W dyskusji pojawiały się głosy poruszające kwestie ogólne, ukazujące doświadczenia dialogu w szerszym kontekście. Zwracano uwagę, że obecnie wiele państw nie jest w stanie rozwiązywać skutecznie problemów społecznych w oparciu o tradycyjne modele rządzenia, gdzie władza podejmuje decyzje i organizuje lub kupuje usługi dla obywateli. Nie jest to tylko problem braku wystarczających funduszy. Żyjemy w czasach, w których aby skutecznie

² Opracowanie na podstawie inf. Małgorzata Lelińska, Konfederacja Lewiatan.

rozwiązywać problemy trzeba uczestniczyć w sieciach społecznych opartych na zaufaniu i współpracy wybranych władz, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców, obywateli. Obywatele nie mogą być postrzegani tylko jako źródło ewentualnych problemów dla władzy, ale również jako źródło rozwiązań, inicjatorzy, uczestnicy niezbędnych działań. Istotą władzy powinna być mobilizacja społeczna. W demokracji nie da się obywateli przekonać siłą, nie da się obywateli przekupić, potrzebny jest element perswazji, nie socjotechniki ale perswazji i dialogu. Zmienia się model demokracji, w której nie poszukujemy już tylko siły związanej z ilością zebranych głosów, a dyskutujemy na czym polega dobro publiczne, wspólnie szukamy i wdrażamy rozwiązania. By sprostać wyzwaniom potrzebny jest model rządzenia oparty na stałym dialogu, edukacji, empatii, poszukiwaniu partnerów i realnego partnerstwa. Ważnym elementem nowego modelu jest umiejętność wyszukiwania partnerów, którzy mają swój pogląd w konkretnej sprawie.

Analizując doświadczenia prowadzenia dialogu obywatelskiego w ramach komitetów monitorujących zwracano uwagę na specyfikę ich funkcjonowania i występujące ograniczenia. Zastanawiano się na ile członkowie komitetu biorą udział w procesie zarządzania danym programem operacyjnym finansowanym z funduszy unijnych. Pojawiły się głosy, że mimo postulatów i deklaracji różnych stron dialogu biorących udział w pracach komitetów, nie ma realnej możliwości pełnego włączenia partnerów w proces zarządzania czy dyskusji skutkującej weryfikacją podstawowych założeń danego programu operacyjnego (którego okres realizacji zaplanowano na 7 letnią perspektywę). Po zakończeniu negocjacji z Komisją Europejską zostaje tylko proces kooptacji partnerów, poprzez który w programie operacyjnym zmieniać można akcenty wynegocjowanego programu. Po latach doświadczeń związanych z wdrażaniem funduszy strukturalnych i funkcjonowaniem komitetów monitorujących można postawić tezę, że nacisk strony społecznej na jakość funkcjonowania komitetów monitorujących fundusze strukturalne wynika z braku lub słabości podobnych mechanizmów w procesie planowania i wdrażania polityk sektorowych. Należy więc przenosić doświadczenia i rozwiązania, związane z dialogiem społecznym i obywatelskim, wypracowane w komitetach monitorujących fundusze europejskie do procesu tworzenia i realizacji polityk publicznych.

Dobre praktyki.

Dyskutując o jakości dialogu obywatelskiego w komitetach monitorujących przywoływano dobre praktyki, w szczególności związane z funkcjonowaniem Komitetu Monitorującego

Program Operacyjny Kapitał Ludzi. Poprzez powołania licznych grup roboczych jest on często oceniany jako komitet najbardziej włączający partnerów. Przy powołaniu grup roboczych zdecydowano się na oddanie odpowiedzialności za organizację prac przedstawicielom partnerów. Przekazanie partnerom takich uprawnień umożliwia realny wpływ na proces w którym uczestniczą, buduje zaufanie i poczucie współodpowiedzialności za przygotowywane rozwiązania oraz podejmowane decyzje. Zdaniem przedstawicieli partnerów najważniejsze jest bowiem wykorzystanie efektów ich pracy, które daje im poczucie wpływu. Jest ono decydujące w kontekście utrzymania motywacji do uczestnictwa w pracach i podejmowania dialogu. Można powiedzieć, że im mocniej partnerzy są umocowani w systemie, tym większe wykazują zaangażowanie, budując także swoją wiarygodność wobec administracji publicznej. W pracach Komitetu Monitorującego Program Operacyjny Kapitał Ludzki powołano następujące grupy robocze: ds. zatrudnienia i integracji społecznej, ds. adaptacyjności i transferu wiedzy, ds. edukacji, ds. horyzontalnych, ds. komponentu regionalnego PO KL, ds. dobrego rządzenia.

Sposób wyłaniania partnerów sektora obywatelskiego.

Dialog obywatelski w komitetach monitorujących odbywa się dotychczas z partnerami sektora pozarządowego, którzy zaproszeni zostali do wyznaczenia przedstawicieli organizacji pozarządowej do pełnienia funkcji członków komitetu. Dobór organizacji i ich przedstawicieli do pracy w komitetach nie był obwarowany szczegółowymi regulacjami, nie wskazywał też wobec przedstawicieli jednoznacznych i konicznych do spełnienia kryteriów. Jedynym kryterium była forma prawna instytucji, którą reprezentuje przedstawiciel. Z czasem instytucja zarządzająca przedstawiła dokument będący wytycznymi dla działalności komitetów i podkomitetów monitorujących. Mimo procedury wyłaniania zawierającej udział Rady działalności pożytku publicznego MPiPS, jako ciała rekomendującego kandydatów na członków komitetu, to na instytucji powołującej komitet monitorujący spoczywała odpowiedzialność jak i pełnia uprawnień do wskazania partnerów biorących udział w jego obradach. W trakcie prac nad dokumentami związanymi z przygotowaniem wdrożenia funduszy perspektywy finansowej na lata 2007 – 2014 organizacje pozarządowe zgłosiły postulat precyzyjniejszego określenia sposobu wyłonienia kandydatów na członków komitetów monitorujących. W toku prac w ramach tzw. grupy 12 postulatów OFOP oraz gr. roboczej ds. dialogu Rady działalności pożytku publicznego MPiPS przygotowano procedurę wyboru przedstawicieli organizacji pozarządowych do komitetów monitorujących.

Do najważniejszych elementów procedury zaliczyć należy:

- przedstawiciele komitetów nie pochodzą z nominacji ale z wyborów przeprowadzanych na terenie województwa lub całej polski, zgodnie z charakterem programu operacyjnego;
- przedstawicielom organizacji pozarządowych przysługuje minimum 4 miejsca w danym Komitecie Monitorującym (w tym jedno dla przedstawiciela federacji organizacji pozarządowych – związku stowarzyszeń);
- bierne prawo wyborcze przysługuje parze kandydatów tj. kobiecie i mężczyźnie,
- wybory mają charakter jawny i powszechny;
- każda organizacja posiadająca nr KRS może oddać jeden głos na parę kandydatów do danego komitetu monitorującego;
- głosowanie odbywa się w sposób tradycyjny poprzez dostarczenie w określonym terminie podpisanego dokumentu wskazującego oddanie głosu na daną parę kandydatów;
- Rada działalności pożytku publicznego przy MPiPS oraz wojewódzkie rady działalności pożytku publicznego pełnią rolę komisji wyborczych.

Rekomendacje.

Uczestnicy zgodzili się, że komitety monitorujące potrzebują dookreślenia sposobu ich funkcjonowania, rozstrzygnięcia, które sprawy muszą być przedmiotem konsultacji, gdzie partnerzy administracji służą swoją radą i doświadczeniem, a kiedy ich udział ma charakter współdecydowania o sposobie wykorzystania funduszy. Aby pogłębić dialog potrzeba doprecyzować zapisy prawne, które tworzą instytucje i procedury czasem „wymuszając” na administracji podejmowanie dialogu z partnerami. Ważne są również działania edukacyjne dot. form i narzędzi dialogu. Najważniejsze jest jednak nabywanie doświadczeń, systematyczne uprawianie rzeczywistego dialogu, dzięki czemu powoli, krok za krokiem, budowane jest zaufanie między partnerami.

Rekomendacje szczegółowe:

- wdrożenie procedury wyłonienia przedstawicieli organizacji pozarządowych poprzez wybory powszechne do komitetów monitorujących fundusze europejskie na poziomie wojewódzkim i ogólnopolskim;
- określenie uprawnień członków komitetów monitorujących;

- określenie, które obszary są elementem procesu informowania, konsultacji, a które współdecydowania w ramach prowadzonego dialogu,
- powoływanie grup roboczych, jako ciał umożliwiających pogłębienie dyskusji oraz wypracowanie wstępnych rekomendacji, stanowisk, dokumentów na potrzeby prac komitetu monitorującego,
- oddawanie przez instytucję powołującą komitet części zadań i odpowiedzialności związanej z organizacją jego prac np. organizacja prac grup roboczych, pełnienie funkcji współorganizatora, moderatora dyskusji,
- wydzielenie części funduszy pomocy technicznej, z których korzystać będą mogli partnerzy w związku z udziałem w pracach komitetów monitorujących (m.in. pokrycie kosztów uczestnictwa, organizacja konsultacji środowiskowych, wsparcie eksperckie, opracowanie analiz).
- opracowanie narzędzi przenoszenia doświadczeń i rozwiązań związanych z dialogiem społecznym i obywatelskim, wypracowanych w komitetach monitorujących fundusze europejskie, do procesu tworzenia i realizacji sektorowych polityk publicznych.

**Podsumowanie seminarium
pt. Dialog obywatelski a ruchy nieformalne.**

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, listopad 2014 r.

Dokument stanowi podsumowanie dyskusji na seminarium „Dialog obywatelski a ruchy nieformalne”, które odbyło się w Kancelarii Prezydenta RP w dniu 17 listopada 2014 r. Seminarium zorganizowane zostało przez Zespół *ds. Rozwiązań Finansowych i Prawnych* w zakresie *Działalności Społecznej i Obywatelskiej* we współpracy z Fundacją Pracownia badań i innowacji społecznych STOCZNIA. Uczestnikami seminarium byli, reprezentujący ruchy nieformalne, organizacje pozarządowe, władze rządowe i samorządowe.

Seminarium pt. „Dialog obywatelski a ruchy nieformalne” było trzecim z cyklu seminariów, organizowanych w Kancelarii Prezydenta RP, pod wspólnym hasłem „Jak poprawić jakość dialogu obywatelskiego w Polsce?”. Pierwsze dwa seminaria odbyły się w maju i czerwcu 2014 r. Jedno z nich poświęcone było doświadczeniom Rad Działalności Pożytku Publicznego, będących ciałami doradczymi samorządów terytorialnych różnych szczebli. Podczas kolejnego rozmawiano o działalności Komitetów monitorujących fundusze europejskie w Polsce.

Idea organizacji seminariów powstała na kanwie obserwacji, że tradycyjne modele rządzenia ulegają na naszych oczach nowym przemianom. Administracja publiczna ma coraz większe trudności z rozwiązywaniem problemów społecznych w oparciu o tradycyjne modele rządzenia, gdzie władze podejmują decyzje, organizują lub kupują usługi dla obywateli. Nie jest to tylko problem braku wystarczających funduszy. Obecnie — bardziej niż kiedykolwiek — aby skutecznie rozwiązywać problemy, trzeba uczestniczyć w sieciach społecznych, opartych na zaufaniu i współpracy władzy, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców, obywateli. Obywatele powinni być postrzegani nie tylko jako źródło ewentualnych wyzwań dla władzy — ale przede wszystkim jako partnerzy w znajdowaniu rozwiązań, inicjatorzy zmian, współuczestnicy niezbędnych działań.

Potrzeba lepszej jakości dialogu obywatelskiego obejmuje zarówno poziom ideowy, jak i konieczność znalezienia skuteczniejszych rozwiązań praktycznych. Potrzebna jest długofalowa polityka wsłuchiwania się w potrzeby obywateli — tworzenia “responsywnej władzy”. Należy także rozwijać i ulepszać narzędzia będące “uchem” na sprawy obywateli — pozwalające razem budować zmianę.

Podjmując dyskusję na temat szukania rozwiązań wzmacniających dialog obywatelski, nie sposób pominąć nowych trendów i sposobów organizowania się obywateli — stąd grudniowe seminarium poświęcone było właśnie ruchom nieformalnym.

Aby skutecznie wsłuchiwać się w głos obywateli i wykorzystywać energię społeczną, za konieczne uznaliśmy zebranie doświadczeń i wiedzy, by odpowiedzieć na pytania: czym są współcześnie działające w Polsce ruchy nieformalne, jak powstają, jak działają, jakie są między nimi podobieństwa i różnice, w jaki sposób mobilizują obywateli i formułują swoje stanowiska i postulaty. Na podstawie tej wiedzy uczestnicy seminarium zastanawiali się, w jaki sposób państwo powinno wykorzystywać tak objawiającą się energię społeczną samoorganizujących się obywateli, działających poza jakimikolwiek tradycyjnie rozumianymi instytucjami.

Seminarium otworzyły wystąpienia przedstawicieli kilku ruchów nieformalnych. Jeden z nich to Obywatele Nauki, ruch społeczny środowisk naukowych. Według deklaracji, jest to ruch obywateli chcących podejmować dyskusję wolną od ideologii, doraźnej polityki, medialnej sensacji. Obywatele Nauki tworzą forum dialogu wewnątrz środowiska naukowego w Polsce. Celem ruchu jest wypracowanie wspólnego stanowiska dla kluczowych dla przyszłości nauki kwestii.

Kolejnym ruchem nieformalnym obecnym na seminarium był ruch Obywateli Kultury, domagający się zmian w sferze kultury, które umożliwią pełne wykorzystanie potencjału społecznego zaangażowania, twórczej energii obywateli i wielkości kulturowego dziedzictwa, a także realizacji prawa do powszechnego i równego dostępu do dóbr kultury oraz wolności twórczości artystycznej.

Wysłuchano także prezentacji przedstawicieli ruchów miejskich z Warszawy: Miasto jest nasze oraz Inicjatywa społeczna. Biorą one aktywny udział w publicznej dyskusji dotyczącej architektury miasta, bronią praw lokatorskich przed zakusami firm deweloperskich, krytykują zawłaszczanie przestrzeni publicznej. W wyniku ostatnich wyborów samorządowych ruchy miejskie współuczestniczą także w sprawowaniu władzy lokalnej.

Podczas dyskusji pojawiały się głosy charakteryzujące kontekst społeczny, w jakim obywatele podejmują aktywność w ruchach nieformalnych. Zwracano uwagę, że być może obserwujemy proces w którym tradycyjny podział na trzy sektory: publiczny, biznesu oraz organizacji pozarządowych — zaciera się, a dotychczasowe definicje przechodzą do historii.

Obywatel może być aktywny w samorządzie lokalnym, w tym samym czasie działać w organizacji pozarządowej lub współtworzyć grupę nieformalną podejmującą działania na rzecz sąsiedztwa lub danego miasta. Organizacje pozarządowe z definicji nie przedstawiają kandydatów w wyborach — tymczasem przestrzeń tę wykorzystywały ruchy miejskie. Podczas ostatnich wyborów samorządowych organizowały one własne komitety wyborcze, przedstawiając program i kandydatów na radnych oraz aktywnie mobilizując wyborców do głosowania. Według Agnieszki Graff, ruchy miejskie są przejawem zniecierpliwienia lub czasem wręcz buntu wobec niewydolności modelu, w jakim funkcjonują organizacje pozarządowe: zamiast tworzyć społeczeństwo obywatelskie, zamieniły się one w organizacje obsługujące potrzeby obywateli, z których zapewnienia wycofywało się państwo. Świadczenie usług pochłania bardzo dużo energii społecznej; z drugiej strony — zwalnia administrację publiczną z odpowiedzialności za prowadzenie działań, do których została powołana. Wskazywano również na inne przyczyny, dla których obywatele wychodzą poza sformalizowaną formułę współdziałania w organizacjach pozarządowych: częste zamknięcie się organizacji na nowych członków, konkurowanie między organizacjami, czy coraz częstsze podejrzenia o złe wydawanie środków publicznych. W tym kontekście warto zauważyć, że ruchy miejskie starają się nie korzystać ze środków publicznych by nie tracić społecznego zaufania.

Poza opisem kontekstu pojawiania się ruchów nieformalnych, podejmowano próby zdefiniowania, czym są ruchy nieformalne i co stanowi o ich sukcesie. Według dr. Pawła Kuczyńskiego, który relacjonował dyskusję jednej z grup roboczych, ruchy społeczne są zawsze nieformalne. Obecnie świat wirtualny wypiera autentyzm, dlatego ważnym elementem definicji grup nieformalnych jest pojęcie indywidualnego przeżycia, udziału w czymś, “co dzieje się naprawdę”. Kolejnym aspektem jest członkostwo w grupie, która daje poczucie siły zarówno jednostce, jak i całemu ruchowi. Trzecim aspektem w opisie ruchów nieformalnych jest działanie. Choć przybiera ono różne formy, można mówić o dwóch głównych kierunkach działań — a przez to o dwóch typach ruchów nieformalnych. Pierwszy to ruchy protestu, kiedy jasno jest określony przeciwnik lub sprawa. Drugim typem są ruchy dobrostanu, budujące na poczuciu członków, że dobrze być razem, fajnie jest robić coś razem oraz nieskonsolidowane wokół przeciwników. W procesie rozwoju aktywności ruchów nieformalnych zwrócono uwagę na wątek potencjalnej przemocy: doświadczenie przemocy bywa doświadczeniem traumatycznym, które przewraca ruch, dekomponuje grupę.

Dlatego istotne dla rozwoju ruchów jest zabieganie, by przemoc nie stała się jedną z dozwolonych form podejmowania działań przez grupy.

Specyfiką ruchów nieformalnych jest kwestia przywództwa. Z badań wynika, że przywódcy ruchów nie “upierają się” przy swojej roli i związanej z nią władzy: liderzy wyłaniają się i znikają. Nie muszą bronić swoich pozycji. Przywództwo dopasowuje się do kolejnej innej fazy rozwoju ruchu. Głównymi wyzwaniem, które decydują o skuteczności i trwałości ruchów nieformalnych jest kwestia podejmowania i prowadzenia dialogu. Szczególnie w grupach protestu jest to kwestia bardzo trudna, wymagająca przejścia od postawy bojownika do partnera uczestniczącego w dialogu. Pojawia się wtedy doświadczenie poczucia zdrady, czy też uznania danej osoby podejmującej dialog za zdrajcę.

Zagadnienie udziału grup nieformalnych w dialogu z władzami publicznymi zostało podjęte przez grupę dyskusyjną, której prace relacjonował prof. Jerzy Hausner. Głównym problemem jakości dialogu w Polsce jest fakt, że mamy do czynienia z “neurotyczną obawą administracji publicznej przed aktywnym obywatelem”. Administracja jest nieprzygotowana do dialogu; ponadto dominuje poczucie, że dialog jest bardziej zagrożeniem niż szansą. Gdy dialog jest podejmowany, jest to raczej efekt wymuszenia strony obywatelskiej, niż inicjatywy strony publicznej.

Podczas dyskusji szukano odpowiedzi, czy ruchy nieformalne, wchodząc w dialog obywatelski, powinny się formalizować. Pojawiały się propozycje ewentualnych zmian w prawie, ułatwiających proces formalizacji, np. poprzez nowelizację ustawy Prawo o stowarzyszeniach. Cześć uczestników wskazywała, że nie należy podejmować żadnych działań. Siłą ruchów miejskich jest elastyczność: umiejętność organizowania się w grupy zadaniowe, które potrafią skutecznie działać. Grupy często zmieniają swój skład, zapraszając do aktywności nowe osoby.

Wskazywano, że być może próbą rozwiązania dylematu, czy i jak formalizować, jest raczej pytanie o przestrzeń, w której mogą pojawiać się różne sposoby organizowania dialogu i różne ścieżki jego prowadzenia. Należałoby zatem skupić wysiłki na tworzeniu takiej przestrzeni, w której ludzie mogą się organizować, realizować wspólnotowe działania oraz podejmować dialog z władzami publicznymi — bez względu na to, czy są ruchem nieformalnym czy sformalizowanym. Ważne jest tworzenie zróżnicowanych mechanizmów komunikowania, tak by były one dostępne dla wszystkich chcących wziąć udział w dialogu.

Rozmowa o dialogu obywatelskim musi przejść ponad fazę zadowolenia z wartości rozmowy jako takiej: trzeba także obserwować i rozmawiać o tym, co wylania się z tego dialogu i jakie przynosi on efekty lub autentyczne działanie.

Jedno z pytań końcowych, które sformułowali uczestnicy seminarium, dotyczyło coraz pilniejszej potrzeby wypracowania, jak aktywni obywatele mogą wpływać na funkcjonowanie państwa, by ich aktywność nie sprowadzała się tylko do uczestnictwa w wyborach.

Inną kwestią, na którą zwrócono uwagę, jest odpowiedź na pytanie, ilu jest aktywnych obywateli. I na czym polega ich aktywność. Być może w tych odpowiedziach znajduje się inspiracja do dalszych przemian służących podniesieniu jakości dialogu obywatelskiego.

Analiza stanu dialogu obywatelskiego w Polsce

Analiza stanu dialogu obywatelskiego w Polsce

Niniejsza analiza jest próbą opisu zjawiska jakim jest dialog obywatelski z punktu widzenia teoretycznych rozważań, uwarunkowań prawnych, jak i w szczególności praktyki dnia codziennego. Podstawą do jej opracowania były nieliczne publikacje i dokumenty oraz doświadczenia osób biorących udział w pracach o charakterze konsultacyjnym i opiniotwórczym.

Celem niniejszego dokumentu jest zarysowanie pola zajmowanego przez dialog obywatelski oraz prezentacje wybranych praktyk funkcjonowania dialogu zarówno na szczeblu krajowym, regionalnym, jak i lokalnym. Z założenia dokument prezentuje jedynie wybrane aspekty i doświadczenia, które służyć mają wyraźniejszemu zarysowaniu "mapy" zjawiska. Jednocześnie wskazane są istotne elementy, które wymagają poszerzonych badań - zarówno ilościowych, jak i jakościowych.

Dialog obywatelski staje się pojęciem tyleż powszechnym, co niejasnym i wieloznacznym. Różne są podejścia do doprecyzowania jego zakresu znaczeniowego, a także do umieszczenia dialogu obywatelskiego w kontekście innych elementów demokracji (partycypacyjnej): dialogu społecznego, konsultacji społecznych, lobbyingu, etc.

Definicje, znaczenia

Za Tomaszem Schimankiem przyjąć należy dwa główne ujęcia dialogu obywatelskiego: szersze, które obejmuje różne formy relacji władzy publicznej i obywateli. I węższe, instytucjonalne, w którym obywatele uczestniczący w dialogu są zorganizowani w grupy³.

Typy tych grup: rady, komitety, partnerstwa, pakt, ruchy oraz **rodzaje/poziomy prowadzonego dialogu:** informowanie obywateli o planach władzy; konsultacje społeczne; współdecydowanie; współrealizacja; delegowanie wykonywania działań - **pozwalają naszkicować "mapę" dialogu obywatelskiego.**

³ T. Schimaneck, *Dialog obywatelski. Polska 2008*. Instytut Spraw Publicznych, 2008

Przesłanki i kontekst dla dialogu obywatelskiego

Zależnie od podejścia do terminu dialogu obywatelskiego, plasuje się go w dwóch szerokich kontekstach. Pierwszym jest kontekst “pragmatyczny”: dialog obywatelski jest w nim traktowany praktycznie, jako wynik szukania wyjścia z kryzysu demokracji przedstawicielskiej (element “demokracji uzgodnieniowej” - Frączak; łącznik pomiędzy demokracją partycypacyjną a demokracją przedstawicielską - (Rymsza, Schimanek, Makowski) oraz szansa na przededefiniowanie zasady subsydiarności państwa (Rymsza, Schimanek), a także przyczynek do koncepcji “dobrego rządzenia” (*good governance*)⁴. Drugim jest kontekst “aksjologiczny” - dialog jako związany z pojęciami kapitału społecznego oraz demokracji partycypacyjnej i deliberatywnej (Makowski, Długosz i Wygnański⁵). Dialog obywatelski w tym kontekście stanowi rodzaj “mechanizmu pośredniczącego – ‘przetwarzającego kapitał społeczny’ na proces sprawowania władzy”⁶.

Na poziomie przesłanek dla funkcjonowania dialogu obywatelskiego, Marek Rymsza zwraca uwagę na odrębność procedur dialogu od zinstytucjonalizowanego lobbyingu:

“Dialog obywatelski (...) nie jest to zbiór dowolnych procedur, zapewniających wpływ organizacji sektora obywatelskiego na decyzje publiczne, ale mechanizm nakładający niekonfrontacyjny, konstruktywny charakter udziału tychże organizacji w procesie decyzyjnym i wynikającej stąd współodpowiedzialności za końcowy wynik (...) Innymi słowy, instytucje dialogu nie tworzą przestrzeni zinstytucjonalizowanego lobbyingu - nacisku niedecydentów na decydentów”.^[2]

Natomiast Grzegorz Makowski przypomina, że nie wszystkie konsultacje społeczne spełniają warunki, by można je było ujmować jako narzędzia dialogu:

“Trudno też zgodzić się ze sprowadzeniem dialogu obywatelskiego do konsultacji społecznych. Konsultacje mogą służyć najróżniejszym celom, nie są w związku z tym żadną

⁴ Koncepcja *good governance* jest rozumiana w dyskursie unijnym jako trafne identyfikowanie i skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych przez organy władzy publicznej, przy udziale obywateli. Wśród kryteriów dobrego rządzenia znajdują się m. in.: otwartość, transparentność instytucji publicznych i partycypacja, czyli zapewnienie szerokiego udziału obywateli w pracach administracji na wszystkich szczeblach i etapach. Por. *European Governance - a White Paper*; Brussels, 25.07.2001, COM(2001) 428

⁵ “Demokracja deliberatywna “polega na tym, że zachęceni przez instytucje publiczne obywatele zapoznają się, dyskutują i ostatecznie po namyśle (czyli deliberacji) wyrażają swoje preferencje wobec konkurencyjnych wyborów w sprawach publicznych”.

⁶ G. Makowski, “Dialog obywatelski i jego instytucje. Wyzwanie dla teoretyka i badacza”. W: *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia*, red. B. Lewenstein, Warszawa, 2011

specyficzną cechą dialogu obywatelskiego. Mogą być co najwyżej traktowane jako jeden z jego instrumentów”⁷.

Piotr Frączak doprecyzowuje:

“Konsultacje są zatem niesłychanie ważnym narzędziem współdecydowania, czyli – w naszym rozumieniu – dialogu obywatelskiego. Jednak same konsultacje takim dialogiem jeszcze nie są, co więcej, w niektórych opracowaniach w ogóle nie są traktowane jako forma partnerstwa (zalicza się je do form manipulacji społecznej) polegającego na współdziałaniu, współdecydowaniu i współodpowiedzialności. Dlatego nie można mówić o dialogu obywatelskim przy przeprowadzeniu samych tylko konsultacji, nie ma o nim mowy, o ile nie będzie on „efektywny, nie będzie przekładał się na decyzje w sprawach publicznych”⁸.

Za Grzegorzem Makowskim moglibyśmy zatem używać następującej roboczej definicji dialogu obywatelskiego - jest to “system relacji między obywatelem a państwem, w którym obywatele, poprzez organizacje społeczne, porozumiewają się z ośrodkami władzy, dążąc do wywierania wpływu na kształt decyzji i polityk publicznych”⁹. Do kwestii polityk publicznych powrócimy szerzej w dalszej części niniejszego dokumentu.

Dialog w polskim prawie

Najbardziej ogólne zapisy przywołujące dialog obywatelski znalazły się w preambule Konstytucji RP (ściślej: mowa tam o szeroko rozumianym dialogu społecznym) oraz ustawie o Radzie Ministrów stanowiącej, że członkowie Rady współdziałają z organizacjami społecznymi.

Ustawy branżowe, m.in. Ustawa o działaniach administracji publicznej, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Ustawa o promocji zatrudnienia, Ustawa o pomocy społecznej, Ustawa o Trójstronnej Komisji do spraw społeczno-gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, odnoszą się do zawężonych tematycznie dziedzin (przede wszystkim) instytucyjnego dialogu organizacji społecznych z administracją publiczną. W ich wyniku “Od 2007 roku działa ponad 100 instytucji konsultacyjno-opiniodawczych, wśród nich Rada Działalności Pożytku Publicznego, Komisja Wspólna

⁷ G. Makowski, *ibid.*

⁸ P. Frączak, “Dialog obywatelski jako forma współzrządzenia”, *Federalista*, nr 1, marzec 2010

⁹ G. Makowski, *ibid.*

Rządu i Mniejszości Narodowych, Rada Narodowego Funduszu Zdrowia etc.”¹⁰

Termin “dialogu obywatelskiego” *sensu stricte* pojawił się w dokumencie programowym przyjętym przez Radę Ministrów w 2002 r., pod nazwą *Zasady dialogu społecznego*¹¹. Dokument ten określał cele, zasady i formy dialogu społecznego (rozumianego szeroko: jako dialog w obszarze stosunków pracy, dialog obywatelski oraz dialog z udziałem przedstawicielstw samorządów) oraz obowiązki rządu w tym obszarze. Była to pierwsza próba uporządkowania relacji pomiędzy organizacjami społecznymi a administracją rządową. Choć dokument pozostał raczej deklaracją programową, niż aktem normatywnym, stał się jednak punktem odniesienia w dyskusji na temat praktyki instytucjonalnego dialogu obywatelskiego w Polsce. Przede wszystkim, *Zasady dialogu społecznego* wskazywały na znaczenie zinstytucjonalizowanego dialogu zarówno dla władz, jak i dla obywateli.

**

Mimo różnic zatem, definicje są zgodne, że dialog obywatelski odbywa się w sposób zinstytucjonalizowany: to **zorganizowani** obywatele prowadzą dialog z władzą, skupieni w instytucjach.

“W prace nad nową perspektywą zostały włączone ciała bezpośrednio zaangażowane we wdrażanie i monitorowanie funduszy europejskich w obecnej perspektywie (komitety monitorujące i różnego rodzaju ciała działające w powiązaniu z nimi, np. grupy robocze), ale także inne fora dialogu, jak Rady Działalności Pożytku Publicznego, zespoły działające przy rządzie (np. Zespół do zmian systemowych w zakresie ekonomii społecznej)”. FRĄCZAK

Wybrane przykłady dot. dialogu obywatelskiego, w szczególności przedstawiające jego zinstytucjonalizowane formy.

Rady Działalności Pożytku Publicznego

Rada Działalności Pożytku Publicznego jest organem opiniodawczo-doradczym, o charakterze pomocniczym dla ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego. Rada Działalności Pożytku Publicznego została powołana dnia 27 listopada 2003 roku na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873, ze zm.) oraz Rozporządzenia Ministra Gospodarki,

¹⁰ T. Schimanek, *ibid.*

¹¹ *Zasady dialogu społecznego. Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r.*, Warszawa 2002.

Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 sierpnia 2003 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego (Dz. U. Nr 147, poz. 1431).

Skład i wybór członków

Co do zasady połowę członków Rady stanowią przedstawiciele strony publicznej a w połowie przedstawiciele organizacji pozarządowych.

W myśl ustawy tryb powoływania członków Rady, uwzględniać musi potrzebę zapewnienia reprezentatywności organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, oraz różnorodności rodzajów działalności pożytku publicznego.

Rada składa się z 20 członków, w tym 5 przedstawicieli administracji rządowej, 5 przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego oraz 10 przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Członków Rady powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, z tym że powołanie członków Rady, reprezentujących organizacje pozarządowe, związki i porozumienia organizacji pozarządowych oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, następuje spośród kandydatów, z których każdy ma poparcie co najmniej 20 organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w art. 3 ust. 3, lub co najmniej 3 związków stowarzyszeń zrzeszających organizacje pozarządowe lub podmioty określone w art. 3 ust. 3. Kadencja Rady trwa 3 lata.

Wyłonienie kandydatów do Rady Działalności Pożytku Publicznego odbywa się w oparciu o zasady:

- adekwatności - rozumianej jako wzajemna relacja między obszarem pożytku publicznego a ilością organizacji pozarządowych w nim działających oraz zakresem problemów będących w kompetencji podmiotów administracji publicznej;
- autorytetu - rozumianego jako powszechne uznanie dla doświadczenia i zasług kandydata;
- fachowości - będącej istotnym składnikiem autorytetu kandydata;
- reprezentatywności - rozumianej jako, potwierdzone demokratyczną procedurą, wewnętrzne wyłonienie odpowiednich kandydatów do Rady.

Skład Rady odzwierciedla wynegocjowany i zawarty w projekcie ustawy parytet członków, ze względu na ich przynależność do odpowiedniego sektora (organizacje pozarządowe, samorząd terytorialny, administracja rządowa).

Zgodnie z Ustawą, “do zadań Rady należy w szczególności:

- wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania ustawy,
- wyrażanie opinii o rządowych projektach aktów prawnych dot. działalności pożytku publicznego i wolontariatu,
- udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi,
- zbieranie i dokonywanie analizy informacji o prowadzonych kontrolach i ich skutkach,
- uczestniczenie w postępowaniu kontrolnym,
- wyrażanie opinii w sprawach zadań publicznych, zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art.3 ust.3 oraz rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych,
- tworzenie, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust.3, mechanizmów informowania o standardach prowadzenia działalności pożytku publicznego oraz o stwierdzonych przypadkach naruszenia tych standardów”.

W RDPP kadencji 2012-2015 funkcjonują następujące zespoły:

Zespół ds. Dialogu i Współpracy; Zespół ds. Prawnych i Monitoringu; Zespół ds. Programu i Funduszy; Zespół ds. Polityki na Rzecz Młodzieży; Doraźny Zespół ds. prac nad Programem FIO na lata 2014-2020.

Odzwierciedla to rozwój Rady i stopniowe zwiększanie obszarów jej działania.

Nowelizacja Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 r. umożliwiła tworzenie rad na szczeblu wojewódzkim, powiatowym oraz gminnym.

Ustawodawca określa ich funkcję, rolę oraz zasady funkcjonowania w sposób bardzo ogólny. Szczególnie istotne jest to z związku z faktem, że ustawodawca daje samorządom swobodę w ustaleniu trybu powoływania rad (art. 41b. 4, art. 41g). Powoduje to stosowanie różnorodnych rozwiązań w poszczególnych regionach.

We wrześniu 2013 r. istniało **127 samorządowych** (wojewódzkich, powiatowych i gminnych) Rad Działalności Pożytku Publicznego w Polsce.¹²

Wśród wyzwań, z którymi borykają się Rady, należy wymienić:

- brak zainteresowania powoływaniem RDPP ze strony urzędów;
- brak podejmowania działań zmierzających do powoływania RDPP ze strony organizacji pozarządowych;
- zapisy w ustawie dające dużą dowolność organom wykonawczym w tworzeniu RDPP oraz formułowaniu zasad ich działania;
- niską aktywność Rad;
- uzależnienie aktywności od podmiotowego traktowania Rady przez powołujące ją władze publiczne;
- zawężenie działalności Rad do wyszczególnionych w ustawie obszarów działania - mimo braku ograniczeń zapisów odnośnie możliwych pól aktywności;
- selektywne kierowanie przez stronę publiczną do zaopiniowania przez Radę aktów prawnych dot. działalności pożytku publicznego i wolontariatu;
- niewystarczający potencjał członków strony pozarządowej, umożliwiający sprawne i aktywne inicjowanie i prowadzenie prac w ramach Rady¹³.

O tym, jak duże znaczenie ma precyzja zapisów ustawy, może też świadczyć fakt, że Rady często kopiują listy swoich zadań bezpośrednio od ustawodawcy. Powoduje to, że zadania rad na szczeblu wojewódzkim oraz gminnym praktycznie się nie różnią (z wyjątkiem stosownych przymiotników w punktach dotyczących opiniowania strategii rozwoju - gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego).

Przykłady zakresu zadań Rad działalności pożytku publicznego na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Podlaska Rada Działalności Pożytku Publicznego:

Do zadań Rady należy w szczególności:

- wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy, w tym w zakresie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami

¹² na podstawie danych z bazy Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych z września 2013r.

¹³ Lista stworzona na podstawie raportu OFOP z 2012 r. oraz analizy własnej.

wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy.

- wyrażanie opinii o projektach uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4 ustawy;
- udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy;
- wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, oraz w sprawach rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych;
- wyrażanie opinii o projekcie strategii rozwoju województwa.

Gminna Rada Działalności Pożytku Publicznego - Piła

Do zadań Rady należy w szczególności:

- opiniowanie projektów strategii rozwoju gminy,
- opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ustawy oraz programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy,
- wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy,
- udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy,
- wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, oraz w sprawach rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych.

Komitety monitorujące

Komitety Monitorujące powoływane są dla każdego z programów operacyjnych przez instytucję zarządzającą. Ich zadaniem jest zapewnienie skuteczności i jakości realizacji programów.

W skład komitetów monitorujących wchodzi członkowie ze strony rządowej, samorządowej

oraz ze strony partnerów społecznych i gospodarczych (przedstawiciele organizacji pracowników i pracodawców, przedstawiciele organizacji pozarządowych, przedstawiciele środowiska akademicko–naukowego).

Szczególne znaczenie w przypadku komitetów monitorujących ma fakt, że są to organy dialogu obywatelskiego, w których najbardziej wyraziście widoczna jest rola partnerów społeczno-gospodarczych w procesie kształtowania polityk publicznych. Różni partnerzy mają tu realny wpływ na wydawanie środków publicznych o znaczącej wysokości. Dla przykładu na realizację Programu Operacyjnego Kapitał Ludzi przewidziano w latach 2007-2014 **kwotą 11,5 mld euro**. Taka rola komitetów monitorujących tworzy znaczący precedens wpływu partnerów na realizację polityk publicznych.

Można by zaryzykować stwierdzenie, że KM przyczyniają się bezpośrednio do wspierania holistycznego modelu polityk publicznych, w którym na wszystkich etapach polityk - identyfikacji problemu, formułowania planu działania, podejmowania decyzji, wdrażania i oceny - obywatele uczestniczą w procesach jako partnerzy władzy.

“Polityki publiczne można określić jako dziedzinę systemowych, uporządkowanych działań państwa, podejmowanych w celu rozwiązywania kluczowych problemów zbiorowych. Przykłady problemów w politykach, które dziś wydają się najważniejsze (poza tradycyjnymi problemami w politykach sektorowych, jak edukacja, środowisko czy gospodarka), to między innymi stabilność finansowa państwa, dopasowanie edukacji do rynku pracy, jakość kształcenia, wypłacalność systemu emerytalnego, konsekwencje starzenia się populacji, spójność społeczna, jakość usług publicznych”¹⁴.

Zadania komitetów monitorujących programy operacyjne zostały określone w rozporządzeniu Komisji Europejskiej nr 1083/2006¹⁵. Komitety monitorujące mają za zadanie zapewnianie

¹⁴ Za: A. Zybala, O lepszą jakość polityk publicznych, “Analizy i opinie”, ISP nr 127, 01. 2012. Autor dodaje: “Głównymi narzędziami tworzenia polityk są: regulacje (prawne, ale także samoregulacje różnych grup obywateli czy biznesu), perswazja, współpraca, argumentowanie, debatowanie, badanie, tworzenie pozytywnych bodźców do przyjmowania oczekiwanych postaw, wskaźniki efektywności działań, ewaluacja, ekspertyzy (policy analysis), instytucje (urzędy publiczne oraz sieci współpracy organizacji społecznych)”.

¹⁵ Zasady prawne działania KM (za: raport OFOP, 2012)

¹⁵- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r.

¹⁵- ust. z dn. 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

¹⁵- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013

¹⁵- dokumenty dotyczące poszczególnych programów operacyjnych oraz regulaminy pracy

jakości programów operacyjnych. W praktyce do zadań komitetów należy:

- zatwierdzanie dokumentów (w tym kryteriów wyboru projektów oraz sprawozdań);
- uzyskiwanie informacji monitoringowych, mogą one też występować o dodatkowe informacje np. w formie przeglądów i ekspertyz;
- komitety mogą także proponować zmiany dotyczące programu operacyjnego, w tym dotyczące realokacji środków finansowych.

W dokumentach programowych zapisano zestaw zadań określony w rozporządzeniu, przy czym, zgodnie z Wytycznymi MRR, szerzej sformułowano możliwość proponowania zmian przez komitety. Zestaw ten uzupełniono w poszczególnych programach o dodatkowe zadania wynikające ze specyfiki programu (np. jego innowacyjnego lub regionalnego charakteru), a także o zadania dotyczące monitorowania komplementarności polityki spójności w Polsce.

Za najbardziej znaczące uprawnienie komitetów należy uznać zatwierdzanie kryteriów wyboru finansowanych operacji – w tym zakresie komitety mają potencjalnie znaczący udział w procesie decyzyjnym. Należy jednak zaznaczyć, że projekty dokumentów, w tym kryteriów, przygotowuje instytucja zarządzająca, która odpowiada za zarządzanie programem operacyjnym. Choć w myśl zapisów rolą komitetu jest konsultowanie kryteriów, z możliwością ich zmiany, a nie współtworzenie na równi z instytucjami zarządzającymi - praktyka w tym zakresie bywa inna. W dużej mierze to od aktywności komitetu zależy, czy proponowane przezeń rozwiązania wejdą w życie¹⁶.

W okresie programowania 2007–2013 funkcjonują następujące komitety:

Komitet Koordynujący Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (KK NSRO)

Pięć Komitetów Monitorujących sektorowe programy operacyjne:

- Komitet Monitorujący Program Operacyjny Kapitał Ludzki (KM PO KL)

16 Podkomitetów Monitorujących Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PKM PO KL)

- Komitet Monitorujący Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (KM PO IG)

- Komitet Monitorujący Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (KM PO IŚ)

- Komitet Monitorujący Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (KM PO RPW)

- Komitet Monitorujący Program Operacyjny Pomoc Techniczna (KM PO PT)

poszczególnych KM.

¹⁶ *Analiza efektywności funkcjonowania komitetów monitorujących programy operacyjne na lata 2007-2013*. K. Gurbiel, N. Jaworska i in., Warszawa, listopad 2010

Szesnaście Komitetów Monitorujących Regionalne Programy Operacyjne (KM RPO)

W wyżej wymienionych **38 komitetach i podkomitetach monitorujących zasiada łącznie 268 przedstawicieli organizacji pozarządowych** (zarówno członków, jak i ich zastępców).

Skład instytucjonalny Komitetów Monitorujących sektorowe Programy Operacyjne oraz Komitetów Monitorujących Regionalne Programy Operacyjne jest określony w Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego dotyczących komitetów monitorujących. Wytyczne określają również sposób wyboru przedstawicieli organizacji pozarządowych.

W przypadku organizacji pozarządowych sprawą budzącą początkowo pewne wątpliwości był wybór ich przedstawicieli do Komitetów Monitorujących, a dokładniej – sposób zagwarantowania przejrzystości i otwartości tego procesu. Aby ograniczyć ryzyko niepożądanych zachowań przyjęto formułę, głównie z inspiracji Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych (OFOP), zgodnie z którą minister rozwoju regionalnego lub samorząd województwa, w zależności od tego kto pełni rolę Instytucji Zarządzającej danym programem operacyjnym, ogłaszają otwarty nabór przedstawicieli organizacji pozarządowych, a wyboru dokonuje Rada Działalności Pożytku Publicznego. Przyjęta procedura zapewniła sprawny sposób wyłonienia członków komitetu monitorującego i jest, według przedstawicieli administracji publicznej, odpowiedzią na dylematy dotyczące reprezentatywności strony pozarządowej w komitetach monitorujących¹⁷.

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń, z inicjatywy Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, opracowana dokumenty zawierające postulaty dotyczące funkcjonowania komitetów monitorujących:

- 12 postulatów organizacji pozarządowych w obszarze programowania funduszy europejskich 2014 - 2020
- Stanowisko strony społecznej – członków Grupy roboczej ds. społeczeństwa obywatelskiego przy Komitecie Koordynacyjnym Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007 – 2013 w sprawie komitetów monitorujących programy operacyjne finansowane z funduszy europejskich w latach 2014-2020

¹⁷ P. Stronkowski, "Wykorzystanie mechanizmów dialogu obywatelskiego w pracach nad Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki", W: *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, red. G. Makowski, T. Schimanek, Instytut Spraw Publicznych, 2008

- Propozycja procedury wyboru przedstawicieli organizacji pozarządowych do komitetów monitorujących programy operacyjne 2014 - 2020

Wojewódzkie i powiatowe rady zatrudnienia

Wojewódzka Rada Zatrudnienia jest organem opiniotwórczo-doradczym marszałka województwa w zakresie polityki rynku pracy.

Funkcjonowanie rad zatrudnienia reguluje ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U.2004 r. Nr 99, poz. 1001, ze zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 6 października 2004 r. w sprawie rad zatrudnienia (Dz. U. 2004 r. Nr 224, poz. 2281).

Ustawa stanowi, że polityka rynku pracy, realizowana przez władze publiczne, oparta jest na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi. Jedną z form takiej współpracy jest działalność rad zatrudnienia, podejmowana na szczeblu centralnym (Naczelna Rada Zatrudnienia), województwa (wojewódzkie rady zatrudnienia) i powiatu (powiatowe rady zatrudnienia).

Do zadań rad należy:

- inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia w województwie,
- ocena racjonalności gospodarki środkami Funduszu Pracy;
- opiniowanie kryteriów podziału środków Funduszu Pracy dla samorządów powiatowych danego województwa na finansowanie programów dotyczących promocji zatrudnienia i finansowanie innych fakultatywnych zadań oraz opiniowanie opracowanych przez wojewódzkie urzędy pracy propozycji przeznaczenia środków Funduszu Pracy będących w dyspozycji samorządu województwa i sprawozdań z ich wykorzystania;
- składanie wniosków i wydawanie opinii w sprawach dotyczących kierunków kształcenia, szkolenia zawodowego oraz zatrudnienia w województwie;
- ocenianie okresowych sprawozdań z działalności wojewódzkich urzędów pracy oraz przedstawianie Naczelnej Radzie Zatrudnienia okresowych sprawozdań i wniosków w sprawach zatrudnienia;
- delegowanie przedstawicieli do komisji konkursowej w liczbie równej co najmniej

- połowie składu komisji dokonującej wyboru kandydata na stanowisko dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy;
- opiniowanie wniosków o odwołanie lub wnioskowanie o odwołanie dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy;
 - delegowanie przedstawiciela do Naczelnej Rady Zatrudnienia.

Brak pogłębionych analiz odnośnie udziału przedstawicieli sektora pozarządowego w pracach rad zatrudnienia. Obecnie prowadzone prace legislacyjne zakładają niekorzystne zmiany tzn. wykluczenie przedstawicieli organizacji pozarządowych z grona członków rad zatrudnienia.

Federacje organizacji

Za Piotrem Frączakiem¹⁸ należy zauważyć, że historia sektora pozarządowego w Polsce po 1989 r to w dużej mierze historia federalizacji. Od samego początku lat dziewięćdziesiątych podejmowane były inicjatywy, by zorganizować istniejące organizacje w szerszy ruch.

Sfederowały się ośrodki wsparcia organizacji pozarządowych (sieć SPLOT), organizacje socjalne (WRZOS), centra wolontariatu, wreszcie, działająca od 2003 r., Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych.

Jednym dwóch najważniejszych zadań federacji organizacji pozarządowych o charakterze branżowym lub terytorialnym jest budowanie współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną. Współpraca ta wymaga zaangażowania zarówno po stronie publicznej, jak i pozarządowej: to proces, w którym potrzebne są podejmowane *ad hoc* działania interwencyjne, oraz codzienna systematyczna aktywność podtrzymująca relacje.

Drugim zadaniem federacji jest stymulowanie współpracy wewnątrz sektora, pomiędzy organizacjami pozarządowymi - w celu zwiększenia efektywności podejmowanych przez nie działań i zwiększenia potencjału samego sektora. Inicjowanie sytuacji, w których reprezentanci różnych organizacji pokazują sobie nawzajem swoje działania, dyskutują wartości, które im towarzyszą, dzielą się swoimi sukcesami i problemami - buduje relacje w obrębie federacji, które oparte są na zaufaniu i wykraczają poza doraźną potrzebę członkostwa. Takie relacje są największą motywacją i „paliwem” dla tworzenia i autentycznego działania federacji, sieci, koalicji organizacji pozarządowych.

¹⁸ P. Frączak, „Od sieciowania do szkoły reprezentacji”, *Federalista*, nr 8, grudzień 2011.

Główne działania podejmowane przez federacje.

Integracja sektora pozarządowego:

- organizacja spotkań i konferencji dla członków federacji,
- prowadzenie bazy danych o organizacjach zrzeszonych w federacji,
- prowadzenia działań edukacyjnych (doradztwo, szkolenia) dla organizacji członkowskich,
- inicjowanie projektów partnerskich między organizacjami członkowskimi.

Prowadzenie działań rzeczniczych:

- wypracowanie wspólnych stanowisk organizacji pozarządowych wobec polityk publicznych prowadzonych przez władze publiczne,
- prezentowania postulatów organizacji członkowskich w ramach prowadzonych konsultacji społecznych,
- prowadzenie, na wniosek członków, działań interwencyjnych wobec władz publicznych i sektora biznesu,
- prowadzenia działań promując sektor organizacji pozarządowych,
- nawiązywania współpracy z przedstawicielami partnerów społeczno-gospodarczych.

Partnerstwa lokalne

Partnerstwa Lokalne zawierane są pomiędzy instytucjami publicznymi, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami i innymi partnerami. Ich celem jest rozwój wspólnoty zamieszkującej terytorium gminy lub powiatu. Grupy te są otwarte na nowych partnerów chcących uczestniczyć we wspólnych działaniach. Partnerzy w oparciu o posiadane zasoby diagnozują lokalne problemy i wyzwania. Na tej podstawie, wykorzystując efekt synergii, podejmują wspólne działania zaradcze. Działania te prowadzone są w różnych obszarach tematycznych. Do najczęściej spotykanych należą działania z zakresu pomocy społecznej, edukacji, ekologii, kultury, rozwoju przedsiębiorczości.

„Idea inicjatywy partnerskiej oparta jest na założeniu, że tylko szeroko rozumiana i pełna współpraca różnych sektorów może zaowocować inicjatywami rozwoju zrównoważonego, które umożliwią poszukiwanie spójnych, śmiałych i nowatorskich rozwiązań trudnych

problemów. Samodzielne próby rozwiązywania problemów przez poszczególne sektory najczęściej okazują się nieskuteczne. Działając w izolacji, poszczególne sektory często ze sobą konkurują lub powielają prowadzone działania, co prowadzi do złego i nieefektywnego wykorzystania posiadanych przez nie zasobów. Takie działanie prowadzi też do powstania „kultury obwiniania innych”, opartej na przekonaniu, że za istniejące problemy, chaos i zaniedbania odpowiedzialny jest ktoś inny.”¹⁹

Działalność partnerstw lokalnych stanowi ważny przykład dialogu obywatelskiego na poziomie lokalnym; jest to dialog, który dotyczy zarówno procesu diagnozowania lokalnych problemów i wyzwań, jak również opracowywania i realizacji działań, które mają na te wyzwania odpowiadać. Choć współpraca ta realizowana jest w mało sformalizowanych formach, to dzięki udziałowi instytucji publicznych, jak Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej, czy Miejskie Domy Kultury znacząco oddziałują na polityki publiczne samorządu lokalnego realizowane w danym obszarze.

Obecnie brak szczegółowych opracowań dot. liczby, trwałości i jakości tak podejmowanej współpracy. Partnerstwa lokalne animowane są zarówno w ramach funduszy publicznych (np. PO KL, Inicjatywa Lider), jak i prywatnych środków pomocowych (np. PAFW).

Ruchy miejskie

W ciągu ostatnich kilku lat w wielu polskich miastach zaczęły aktywizować się oddolne grupy mieszkańców, chcących odgrywać istotną rolę w współtworzeniu miasta. Początkowo nieformalne grupy, zbierające się, by zareagować na doraźne problemy, zaczęły się instytucjonalizować. Tak powstałe stowarzyszenia i grupy aktywistów aktywnie włączają się w lokalną debatę publiczną.

Pojawiło się już kilka inicjatyw opartych na współdziałaniu różnych ruchów miejskich na płaszczyźnie ogólnokrajowej - Kongres Ruchów Miejskich jest jedną z prób, by stworzyć takie forum.

Kongres pisze o sobie: “Mamy dwa cele: Pierwszym jest zainicjowanie już systematycznej, pogłębionej i kompleksowej współpracy między organizacjami miejskimi z kilkunastu miast. Drugim jest przygotowanie się do wspólnego występowania w sprawach problemów miast i

¹⁹ Poradnik partnerstwa, Ros Tennyson, The International Business Leaders Forum (IBLF) and the Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN)

propozycji na rzecz ich rozwiązania”²⁰.

Ten manifest dotyka w istocie sedna roli organizacji społecznych w dialogu obywatelskim, o której wspomniano już przy okazji federacji: z jednej strony są one świadome swojej roli, jako reprezentantów środowiska, z drugiej jednak - na różnych poziomach, zależnie od struktury - chcą aktywizować środowisko (obywateli, inne grupy) “wewnętrznie”.²¹

Obywatelskie grupy nacisku

W kontekście powyższych rozważań, obywatelskie grupy nacisku stanowić powinny “antyprzykład”: nie zorganizowani obywatele wywierający wpływ na władzę, by zaradzić doraźnym problemom, nie należą bowiem do definicji dialogu obywatelskiego.

Jednak zjawisko to jest interesujące z dwóch powodów: po pierwsze, sukces grupy nacisku może prowadzić do jej instytucjonalizacji, a tym samym - chęci szerszego spojrzenia na dziedzinę, w obrębie której grupa ta chce występować. Można więc mówić o wzrastaniu “samouków”, którzy potencjalnie mogą stać się partnerami w dialogu obywatelskim.

Po drugie, istnienie i medialność grup nacisku może inspirować do rozmowy na temat *dobrego rządzenia*, szczególnie kiedy niesformalizowane grupy korzystają z potęgi mediów społecznościowych, aby gromadzić poparcie oraz nagłaśniać swoje postulaty. Oto bowiem publiczna debata wokół ważnych problemów, zainicjowana przez samych obywateli, jest sygnałem dla władzy publicznej, że **potrzebna długofalowej, systemowej polityki wsłuchiwania się w potrzeby obywateli. Rozmowa o takiej wrażliwości - o tworzeniu “responsywnej władzy”²² - może pomóc zrozumieć potrzebę wzmocnienia dialogu obywatelskiego jako narzędzia.**

Matki I kwartału

Grupa Matek I kwartału jest przykładem grupy nacisku, która po odniesionym sukcesie zinstytucjonalizowała się w stowarzyszenie, by kontynuować i poszerzać swoją działalność.

Grupa powstała w proteście przeciwko wprowadzeniu reformy, która wprowadzała roczne

²⁰ www.kongresruchowmiejskich.pl

²¹ Frączak nazywa funkcje organizacji w ciałach dialogu obywatelskiego, w których organizacje występują jako: strażnicy procesu, eksperci, reprezentanci - by konsultować, opiniować i współdecydować. W: *Udział organizacji pozarządowych w procesie stanowienia prawa i tworzenia polityk publicznych*. Publikacja OFOP.

²² więcej: J. Herbst, “O kategorii ‘responsywności’ władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce”, w: *Zarządzanie Publiczne*, nr 4 (6)/2008.

urlopy macierzyńskie. Prawo miało obejmować dzieci urodzone po 17 marca 2013. Rodzice dzieci urodzonych w pierwszym kwartale 2013 zaprotestowali przeciw wykluczeniu ich z tych regulacji.

Matki I kwartału założyły własną stronę na serwisie społecznościowym Facebook. Wśród celów swojego nowego stowarzyszenia wymieniają:

Oto dekalog zakresu naszych działań (10 celów wybranych ze statutu):

- 1. Wspieranie wszelkich akcji i kampanii społecznych mających na celu dobro rodzin.*
- 2. Aktywizacja ojców do korzystania z urlopów rodzicielskich i ojcowskich w tym wspieranie roli ojca w wychowaniu dziecka.*
- 3. Promocja zatrudnienia, aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych, zwłaszcza kobiet.*
- 4. Wspieranie powstawania i działalności wszelkich instytucji opiekuńczych nad dziećmi.*
- 5. Wspieranie matek i ojców, w tym nastoletnich rodziców w wychowaniu i opiece nad dziećmi.*
- 6. Edukacja seksualna, wdrażanie i promowanie programów edukacyjnych dla przyszłych matek i ojców.*
- 7. Podejmowanie akcji i kampanii mających sprzyjać pozytywnym praktykom pomiędzy pracownikiem a pracodawcą.*
- 8. Podejmowanie inicjatyw promujących aktywną rolę seniorów w życiu rodziny i wspieranie rodzin w opiece nad seniorem.*
- 9. Prowadzenie akcji charytatywnych na wybrane i określone cele.*
- 10. Współpraca z administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi, ośrodkami opieki społecznej, z placówkami zdrowia oraz z innymi organizacjami zajmującymi się opieką, edukacją i wspieraniem rodziny.²³*

Ruch ACTA

W styczniu 2012 roku, przy wykorzystaniu portali społecznościach, w wielu miastach organizowały się grupy młodych ludzi, by wspólnie protestować na ulicach przeciw podpisaniu przez Polskę umowy ACTA (*Anti-counterfeiting trade agreement*). ACTA to umowa międzynarodowa zawarta przez Australię, Kanadę, Japonię, Koreę Południową, Meksyk, Maroko, Nową Zelandię, Singapur, Szwajcarię i Stany Zjednoczone, która dotyczy tworzenia standardów przeciwdziałania naruszenia własności intelektualnych, w szczególności przeciwdziałaniu praktykom piractwa w internecie oraz handlu podróbkami

²³ <https://www.facebook.com/MatkilKwartalu2013>

produktów.

Protesty przybrały bezprecedensową skalę: mówiono o kilkudziesięciu-, a nawet kilkuset tysięcznych demonstracjach, m.in. w Warszawie, Krakowie, Łodzi, Wrocławiu i in.

Przykład Polski dostrzeżony został również w innych krajach europejskich - choć w żadnym nie osiągnął takiej skali.

26 stycznia 2012 roku, mimo trwających protestów, Polska oraz 22 państwa członkowskie UE podpisały umowę ACTA. Jednak już na początku lutego 2012 roku rząd polski ogłosił wstrzymanie procesu ratyfikacji umowy. Polscy protestujący święcili to jako swój sukces.

Ostatecznie, w lipcu 2012 r., umowa ACTA została odrzucona przez Parlament Europejski.

**

Zadaniem przedstawionych przykładów była pomoc w nakreśleniu szerszego kontekstu dla zjawiska dialogu obywatelskiego w Polsce. Mimo rozwoju form i zakresu przedmiotowego dialogu, wciąż jeszcze trudno mówić o jego zakorzenieniu w życiu publicznym w Polsce. Trwa proces zabiegania o lepszą jakość dialogu, towarzyszy mu frustracja i niezadowolenie wszystkich zaangażowanych stron. Potrzeba lepszej jakości obejmuje zarówno poziom ideowy, jak i konieczność znalezienia skuteczniejszych rozwiązań praktycznych.

W podsumowaniu warto za podstawę analizy, za Tomaszem Schimankiem, przywołać jako deklaracyjny wzorzec podstawowe warunki dla prowadzenia dialogu, zawarte we wspomnianym dokumencie rządowym *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.

W podsumowaniu badań z roku 2008 Tomasz Schimanek zauważał, że “żaden z powyższych warunków nie został spełniony”.²⁴ Jakkolwiek sytuacja dialogu obywatelskiego w ciągu ostatnich pięciu lat ulega przeobrażeniom, trzeba przyznać, że w dużej mierze jest ona ciągle niekorzystna.

W szerszym kontekście, wśród wyzwań dla dialogu obywatelskiego trzeba przyjrzeć się motywacjom, które towarzyszą obu stronom dialogu - rządowej, odnoszącej się do dialogu jako do “zła koniecznego”, wymuszonego przez uregulowania prawne oraz obywatelskiej, często przede wszystkim skupionej na skutecznym oddziaływaniu na władzę, zamiast na wspólnym budowaniu konsensusu. Prowadzi to do fasadowości dialogu oraz frustracji po obu stronach.

Z drugiej strony, trudno jest dostrzec spójną, konsekwentną i programowo wzmocnianą wolę ćwiczenia “powszedniej” obecności dialogu obywatelskiego w dyskursie publicznym oraz w “dobrym rządzeniu”. Oddolne, doraźne inicjatywy organizowania się obywateli, by wywierać wpływ na władze nie powinny być modelem dla rozwijania dialogu obywatelskiego. Wydaje się raczej, że należałoby rozwijać stałą politykę rozwijania narzędzi będących “uchem” na sprawy obywateli - pozwalających razem budować zmianę, a nie tylko rozładowywać emocje, jak działo się to np. przy okazji matek I kwartału czy ruchu przeciw ACTA. Widoczna jest potrzebna długofalowej, systemowej polityki wsłuchiwania się w potrzeby obywateli - tworzenia “responsywnej władzy”.

W kontekście praktyki dialogu, trudnością jest mała inicjatywa władzy publicznej w określaniu przedmiotu i form dialogu - “reguły gry” nie są ustalane we współpracy ze stroną obywatelską, ale jej narzucane. Brak niezależności partnerów obywatelskich - zależnych często od publicznych środków finansowych - powoduje, że organizacje pozarządowe zgadzają się na taki stan rzeczy. Z drugiej strony, sektor pozarządowy wydaje się wciąż zbyt słabo skonsolidowany, by występować jako partner skutecznie zabiegający o swoje interesy i przejmujący inicjatywę w dialogu na poziomie jego organizowania.

Kolejnym elementem jest generalnie bardzo ramowy charakter uregulowań prawnych dialogu. Oznacza to m.in. brak jasno określonej roli strony obywatelskiej w dialogu, co skutkuje chaosem organizacyjnym, ale też przede wszystkim - rodzi frustrację i obniża efektywność

²⁴ T.Schimanek, *Dialog obywatelski...*

partnerów obywatelskich. Podobnie jest z brakiem sprecyzowanych uprawnień, jakie posiadają strony dialogu (w szczególności strona obywatelska). Brak standardów w tworzeniu ciał dialogu i ustalaniu zasad ich funkcjonowania powoduje dużą uznaniowość procesu - zależy ona w dużej mierze od dobrej woli i umiejętności strony publicznej na danym szczeblu.

Łukasz Domagała