

# Praktyka konsultacji społecznych w pracy administracji publicznej

- prace analityczne  
słuchaczy KSAP XXIII Promocji

KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

**Analiza pracy administracji  
nad wybranym problemem  
polityki publicznej z punktu widzenia  
jakości konsultacji społecznych**

- zbiór prac analitycznych i studiów przypadku  
opracowanych przez słuchaczy KSAP w oparciu o badania własne pogłębione  
wywiadami w trakcie wizyt studyjnych w Brukseli, Paryżu i Berlinie,  
zorganizowanych w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”  
współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego

Redakcja merytoryczna  
dr Anna Wojciuk

Warszawa 2012

Opracowanie graficzne i skład:  
Bogusław Spurgjasz

**ISBN 978-83-61713-61-6**

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej  
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie

Printed in Poland by  
KONTRAST  
ul. Skaryszewska 12  
03-802 Warszawa  
(22) 818 27 14 w. 405; 0-601 912 821  
e-mail: [kontrast@ekspert.net.pl](mailto:kontrast@ekspert.net.pl)

## Spis treści

<i>dr Anna Wojciuk</i>	
<b>WSTĘP</b> .....	5
<i>Wojciech Bednarek, Łukasz Bonczek, Marek Jędrejek, Olga Jurkowska, Agata Koba, Maciej Sacewicz, Paweł Wieleba</i>	
<b>ANALIZA JAKOŚCI KONSULTACJI SPOŁECZNYCH PRZEPROWADZANYCH PRZEZ MINISTERSTWO ZDROWIA NA PRZYKŁADZIE PROJEKTU USTAWY O DODATKOWYM UBEZPIECZENIU ZDROWOTNYM</b>	13
Ocena jakości przeprowadzonych konsultacji społecznych nad projektem europejskiego partnerstwa innowacji na rzecz „aktywnego i zdrowego starzenia się” .....	37
Ocena jakości przeprowadzonych konsultacji społecznych nad projektem nowelizacji ustawy dotyczącej długotrwałego i społecznie zrównoważonego finansowania ustawowego ubezpieczenia zdrowotnego .....	53
<i>Katarzyna Bis, Konrad Dębski, Maciej Gruszczyński, Jędrzej Malesza, Paweł Pietrzak, Marcin Serocki</i>	
<b>OCENA JAKOŚCI PROCESU KONSULTACJI SPOŁECZNYCH DOTYCZĄCYCH OBNIŻENIA WIEKU ROZPOCZYNANIA OBOWIĄZKU SZKOLNEGO</b> .....	67
Ocena jakości procesu konsultacji społecznych dotyczących przyszłości programu „Uczenie się przez całe życie” w nowej perspektywie budżetowej ..	108
Ocena jakości procesu konsultacji społecznych dotyczących reformy szkół średnich oraz dostosowania francuskiego systemu edukacji do standardów Europejskich Ram Kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (ERK) .....	122
<i>Przemysław Bielecki, Szymon Byliński, Dawid Grochowski, Irmína Koniecka, Anna Lewicka, Jakub Saffański</i>	
<b>ANALIZA AKTYWNOŚCI URZĘDÓW MARSZAŁKOWSKICH W KONSULTACJACH REGIONALNYCH W SPRAWIE KRAJOWEJ STRATEGII ROZWOJU REGIONALNEGO 2010-2020</b> .....	143
Organizacja procesu konsultacyjnego UE w sprawie polityki spójności. Analiza możliwości partycypacyjnych poszczególnych interesariuszy .....	196

Wybrane przykłady konsultacji społecznych w dziedzinie polityki zagospodarowania przestrzennego w Republice Federalnej Niemiec oraz Francji 213

*Szymon Bereska, Piotr Garbarczyk, Dominik Komorek,  
Tomasz Jałukowicz, Marcin Skarżyński, Magdalena Zdrojewska*

**KONDYCJA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH W RAMACH DIALOGU TRÓJSTRONNEGO  
PODCZAS PRAC NAD PAKIETEM ANTYKRYZYSOWYM W 2009 ROKU . . . . . 231**

Analiza implementacji środków łagodzących skutki kryzysu gospodarczego jako rezultat dialogu i konsultacji społecznych w obrębie polityki rynku pracy w Królestwie Belgii w latach 2008-2010 . . . . . 262

Analiza skuteczności dialogu społecznego w procesie łagodzenia skutków kryzysu gospodarczego 2007-2009 na przykładzie polityki rynku pracy Niemiec 274

*Paweł Bębeniec, Sebastian Bończak, Natalia Jaworska, Jakub Mykowski,  
Katarzyna Rozesłaniec, Tomasz Śpiewak, Bogumił Tratkiewicz*

**ANALIZA PROCESU KONSULTACJI SPOŁECZNYCH PROGNOZY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO  
DLA POLSKIEGO PROGRAMU ENERGETYKI JĄDROWEJ . . . . . 289**

Przebieg, jakość oraz ocena procesów konsultacji społecznych w dziedzinie polityki energetycznej w Unii Europejskiej na przykładzie komunikatu Komisji Europejskiej *Europa 2020* . . . . . 331

Przebieg, jakość oraz ocena procesów konsultacji społecznych w dziedzinie energetyki jądrowej we Francji na przykładzie budowy reaktora Flamanville 3 346

# Wstęp

Anna Wojciuk

Konsultacje społeczne oraz ich rola w procesie legislacyjnym stały się w ostatnim roku głośnym tematem debaty publicznej w Polsce. Protest społeczny przeciwko ACTA, choć miał wiele aspektów i odzwierciedlał rozmaite interesy, pokazał, że konsultacje społeczne bywają ważnym etapem tworzenia prawa, którego nie da się bez konsekwencji pominąć. Premier Donald Tusk przeproszał za niewłaściwy tryb konsultacji w sprawie ACTA, a chcąc doprowadzić do wznowienia dialogu z partnerami społecznymi, zdecydował się zaprosić ich na otwartą debatę w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Była to sytuacja bez precedensu w dziejach III RP. W zobowiązaniach rządu po debacie w sprawie ACTA 6 lutego 2012 r. znalazła się m.in. deklaracja o zmianie podejścia do konsultacji – tak by, jak mówi premier, *miały wpływ na nasze myślenie*. Rząd zadeklarował, że będzie posługiwał się różnymi metodami konsultacji – tradycyjnymi, na piśmie i na platformach internetowych. Do końca 2012 r. gotowa ma być w Ministerstwie Gospodarki pilotażowa wersja rozbudowanego systemu konsultacyjnego, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji zakomunikowało natomiast, że do tego czasu chce korzystać z portalu konsultacyjnego [mamzdanie.org.pl](http://mamzdanie.org.pl), używanego przez organizacje pozarządowe<sup>1</sup>.

Konsultacje w sprawie ACTA zelektryzowały media i opinię publiczną, jednak warto zwrócić uwagę na to, że w dokumentach polskiej administracji można odnaleźć wiele zapisów świadczących o rozumieniu znaczenia procesów partycypacyjnych dla tworzenia polityki publicznej<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://mac.gov.pl/dzialania/po-debacie-6-lutego-zobowiazania-rzadu/>.

<sup>2</sup> Szczegółowa analiza uregulowań prawnych dotyczących konsultacji społecznych w Polsce znajduje się w poszczególnych pracach analitycznych.

Świadomość tę odzwierciedlają m.in. *Wytyczne do oceny skutków regulacji*, opracowane już w 2006 r. przez Ministerstwo Gospodarki<sup>3</sup>. Duże znaczenie procesom partycypacyjnym, a w szczególności konsultacjom społecznym, przypisuje także projekt strategii *Sprawne Państwo 2011-2020*, jednej z dziewięciu zintegrowanych strategii rozwojowych rządu. Partycypację w procesie rządzenia wymienia się tu jako jedno z podstawowych oczekiwań obywateli wobec państwa. Stwierdza się też, że nieefektywny system konsultacji i partycypacji partnerów społecznych na etapie tworzenia polityk rządowych ma negatywny wpływ na jakość przepisów prawnych, a w szczególności skutkuje niskim poziomem utożsamiania się beneficjentów tworzonego prawa z jego przepisami<sup>4</sup>. Mówi się też, że zwiększenie partycypacji obywateli w życiu publicznym powinno stać się szeroko promowaną inicjatywą całej administracji, której realizacja wymaga rozłożenia jej na dwa równorzędne działania, tj. podniesienie jakości komunikacji o sprawach publicznych oraz zaangażowanie maksymalnej liczby zainteresowanych w procesy partycypacji obywatelskiej<sup>5</sup>. Co ciekawe, strategia zwraca też uwagę na konieczność nabycia przez urzędników szczególnych kompetencji, które umożliwią im skuteczne działanie w specyficznym kontekście procesów partycypacyjnych. Urzędnik świadomy możliwości i korzyści płynących z procesu partycypacji obywatelskiej jest najlepszą gwarancją zaangażowania obywateli w pracę administracji – stwierdza strategia<sup>6</sup>.

Pamiętając o tym, że administracja ma świadomość znaczenia procesów partycypacyjnych, a także o planach nadania im większej rangi instytucjonalnej, o czym świadczy m.in. projekt strategii *Sprawne Państwo*, warto jednak zwrócić uwagę na mobilizację polityczną w sprawie ACTA. Można ją bowiem uznać za symptom przemian, jakie dotyczą procesu tworzenia polityk publicznych w Polsce. W miarę krzepnięcia demokracji, modernizacji państwa i poprawy jakości zarządzania publicznego debata publiczna, a w szczególności konsultacje, zaczynają odgrywać większą rolę. Zmiany w Polsce zbiegają się z trendami międzynarodowymi, gdzie coraz bardziej dostrzega się z kolei deficyty modelu podejmowania decyzji w polityce publicznej, opartego głównie na wiedzy eksperckiej. Podejście to, zwane decyzyzmem, inspirując się głównie dorobkiem mikroekonomii, zakładało, że aby podejmować racjonalne decyzje, decydent musi

---

<sup>3</sup> [www.mg.gov.pl/Tworzenie+Lepszego+Prawa/Ocena+Skutkow+Regulacji/Wytyczne+do+OSR](http://www.mg.gov.pl/Tworzenie+Lepszego+Prawa/Ocena+Skutkow+Regulacji/Wytyczne+do+OSR)

<sup>4</sup> Projekt strategii *Sprawne Państwo 2011-2020*, s. 16, [www.msw.gov.pl/portals/pl/715/-9063/Sprawne\\_Panstwo.html](http://www.msw.gov.pl/portals/pl/715/-9063/Sprawne_Panstwo.html).

<sup>5</sup> Tamże, s. 54.

<sup>6</sup> Tamże, s. 80.

określić swoje cele, ustalić różne możliwości ich osiągnięcia, ocenić skutki każdej z nich i wybrać działanie, które maksymalizuje korzyści netto<sup>7</sup>.

Charakterystyczne dla modelu eksperckiego zainteresowanie wyłącznie wynikami i efektami skutkuje niedocenianiem procesów, w wyniku których te wyniki powstają. Schemat decyzyjny jest skuteczny wtedy, gdy w polityce publicznej nie występują spory o wartości, a wyniki można jednoznacznie i bezstronnie określić. Jednak w przypadku problemów kompleksowych, wieloaspektowych, trudno orzec, jaka decyzja jest optymalna, i trudno „obiektywnie” zmierzyć wyniki. Doświadczenia państw wysoko rozwiniętych pokazują, że często nie ma obiektywnego sposobu sprawdzenia wniosków z analizy, a wiarygodność eksperta jest równie ważna jak jego kompetencje.

Co więcej, w wielu kwestiach publicznych nie da się oddzielić części naukowej od politycznej i wartościującej. Wówczas formalne metody rozwiązywania problemów okazują się niewystarczające, a znaczenia nabierać zaczyna aspekt argumentacyjny, który wymaga debaty i partycypacji w procesie tworzenia polityki publicznej. Uważa się, że jedną z najważniejszych cech charakterystycznych XXI wieku jest rosnąca kompleksowość, wieloaspektowość i interdyscyplinarność wyzwań, przed którymi staje administracja. Aby działała skutecznie, musi adaptować się do nowych okoliczności. W tym celu podejmowane są różne zmiany w organizacji pracy urzędów. U podstaw takich działań leży przekonanie, że do skutecznej odpowiedzi na dany problem potrzebne jest adekwatne jego rozumienie, co w okolicznościach rosnącej kompleksowości życia społecznego wymaga korzystania zarówno z wiedzy rozproszonej między resortami, jak i tej znajdującej się poza administracją, w tym pochodzącej od interesariuszy. Okazuje się też, że procesy i zasady, które tworzą przedsięwzięcie i określają role jego uczestników, są ważne niezależnie od zidentyfikowanego „stanu końcowego”. W wielu przypadkach sam proces liczy się najbardziej dla osób biorących w nim udział<sup>8</sup>.

Wskazuje się, że kluczowe znaczenie dla skuteczności przyjętych rozwiązań ma włączenie w proces dochodzenia do nich nie tylko ekspertów zarówno reprezentujących różne resorty, jak i spoza administracji, ale także interesariuszy<sup>9</sup>. Mają oni bowiem wiedzę na temat danego problemu, która jest często niedostępna dla urzędników i ekspertów. Uważa się, że interesariusze szczególnie trafnie są w stanie *a priori* zdiagnozować ryzyka, jakie wiążą się z danymi rozwiązaniami. Jednak zaangażowanie ich w pro-

<sup>7</sup> G. Majone, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Warszawa 2004, s. 27.

<sup>8</sup> Tamże, s. 33.

<sup>9</sup> Por. R. Heifetz, *Leadership Without Easy Answers*, 1998, oraz P. Senge, *The Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization*, Doubleday, New York 1990.



ces rozwiązywania problemu służyć może nie tylko zdobyciu przez administrację wiedzy, ale co jeszcze cenniejsze, zbudowaniu współodpowiedzialności za dane rozwiązanie. Ono ma natomiast prowadzić do zmiany, a ta jest skuteczniejsza wówczas, gdy ludzie, których dotyczy, czują się jej współwłaścicielami (*ownership*)<sup>10</sup>. Budowanie współodpowiedzialności jest najefektywniejsze, jeśli interesariusze, których zmiana ma dotyczyć, są zaangażowani w sam proces rozwiązywania danego problemu. Partycypacyjna formuła procesu decyzyjnego niesie ze sobą również ryzyka – należą do nich przede wszystkim czasochłonność, konieczność podjęcia przez administrację dodatkowych działań, niebezpieczeństwo utraty kontroli nad procesem, a także utknięcia w martwym punkcie, co uniemożliwia osiągnięcie konsensusu.

Tematem prac grup warsztatowych XXIII Promocji KSAP *Polskie Państwo Podziemne* było zagadnienie jakości procesu kształtowania polityki publicznej z punktu widzenia realizacji zasady partycypacji społecznej. Słuchacze pracowali w pięciu grupach tematycznych obejmujących takie obszary polityki publicznej, jak zdrowie, edukacja, rozwój regionalny, rynek pracy i energetyka. Do ich zadań należały, po pierwsze, wybór konkretnego problemu ze swojego obszaru polityki publicznej, a po drugie, przeprowadzenie mikrobadań społecznych. Efektem miała być ocena pracy administracji nad wybranym problemem polityki publicznej z punktu widzenia jakości konsultacji społecznych. Dodatkowy cel stanowiło porównanie zasad i jakości prowadzenia podobnych konsultacji w Polsce oraz w wybranych państwach europejskich i na poziomie Unii Europejskiej.

Słuchacze mieli w szczególności za zadanie zanalizować prawne umocowanie konsultacji społecznych w Polsce. Ich obowiązkiem było też wypracowanie kryteriów oceny jakości konsultacji, m.in. zwracając uwagę, czy włączają właściwe podmioty, a reprezentacja interesariuszy jest dostatecznie i nienadmiernie szeroka, oraz czy konsultacje są dobrze zorganizowane i rzeczywiście stanowią źródło wiedzy i narzędzie włączania interesariuszy w proces rozwiązywania problemu. W następnym kroku autorzy mieli ocenić skuteczność zastosowanych instrumentów, zdiagnozować bariery na drodze do optymalnego wykorzystania konsultacji społecznych oraz w miarę możliwości zaproponować rekomendacje.

Zaprezentowane poniżej opracowania analityczne są efektem trwającej dziesięć miesięcy pracy pięciu zespołów. Warto zwrócić uwagę na ciekawy dobór przypadków do analizy: ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym, decyzji dotyczącej obniżenia wieku szkolnego, kon-

---

<sup>10</sup> Por. P. Senge, *The Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization*, Doubleday, New York 1990.

sultacji *Strategii Rozwoju Kraju*, pakietu antykryzysowego z 2009 r. oraz energetyki jądrowej. Aktualność i znaczenie problematyki konsultacji społecznych, a także interesujący zestaw omówionych w tym opracowaniu problemów polityki publicznej sprawiają, że publikacja ta może być wartościowym źródłem informacji dla decydentów politycznych, przedstawicieli administracji publicznej, badaczy i analityków polityki publicznej, a także wszystkich obywateli, dla których partycypacja społeczna jest zagadnieniem ważnym z punktu widzenia rozwoju państwa i jego instytucji oraz wzmocnienia demokracji i debaty publicznej w Polsce.



**Analiza jakości konsultacji społecznych  
przeprowadzanych przez Ministerstwo Zdrowia  
na przykładzie projektu ustawy  
o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym**

Wojciech Bednarek, Łukasz Bonczek,  
Marek Jędrejek, Olga Jurkowska, Agata Koba,  
Maciej Sacewicz, Paweł Wieleba

*Opiekun grupy: dr Anna Jaroń*



# **Analiza jakości konsultacji społecznych przeprowadzanych przez Ministerstwo Zdrowia na przykładzie projektu ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym**

## **Wprowadzenie**

Niniejsza praca jest próbą przeanalizowania mechanizmu konsultacji społecznych w Polsce w obszarze polityki zdrowotnej. Efektywnie przeprowadzane konsultacje stanowią istotny wkład w procesie legislacyjnym. Ma to szczególne znaczenie w polityce zdrowia, która reguluje ważny obszar funkcjonowania społeczeństwa.

Przy pisaniu pracy zdecydowano się zastosować podejście indukcyjne, a więc na podstawie pojedynczych konsultacji społecznych stworzono hipotezy zweryfikowane następnie opisanymi poniżej narzędziami badawczymi. Punktem odniesienia dla niniejszej analizy stały się konsultacje projektu ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym. Przy wyborze tematu kierowano się wagą problemu, jakim jest poszukiwanie dodatkowych środków na finansowanie służby zdrowia. Angażuje on szerokie spektrum interesariuszy, m.in. sektor ubezpieczeniowy, organizacje pacjentów i samorządy zawodowe, a powodzenie implementacji uchwalonego aktu prawnego silnie uzależnione jest od jego akceptacji społecznej.

Analiza przedstawiona w raporcie pozwoliła odpowiedzieć na pytanie, czy i w jaki sposób Ministerstwo Zdrowia realizuje przepisy prawa dotyczące procesu przeprowadzania konsultacji społecznych i w jakim za-

kresie działania resortu odzwierciedlają wzór, za który przyjęto rozwiązania Ministerstwa Gospodarki.

Analiza przepisów prawa związanych z konsultacjami społecznymi wykazała, że regulacje te są mocno rozproszone i fragmentaryczne. Brak jest ścisłego określenia trybu, sposobu i zasad ich prowadzenia. W regulacjach wewnętrznych Ministerstwa Zdrowia również brakuje przepisów dotyczących standardów przeprowadzania konsultacji. Jedyne dokumenty, które niosą ze sobą informację o dobrych praktykach w omawianej dziedzinie, to zapisy typu *soft law*, które dla ministerstwa wiążące nie są, ale mogą stanowić punkt odniesienia do oceny procesu konsultacji. Przykładem takiego dokumentu mogą być wspomniane już wytyczne Ministerstwa Gospodarki. Rozwiązania tam zaproponowane są bliskie dobrym praktykom, które rekomenduje i stosuje Komisja Europejska.

Zestawienie stanu postulowanego z rzeczywistym przebiegiem konsultacji społecznych pozwoliło na wyciągnięcie wniosków odnośnie do przebiegu tego procesu w Ministerstwie Zdrowia i opracowanie rekomendacji. Główne obszary wymagające poprawy to przede wszystkim dobra praktyka konsultowania założeń do ustawy jeszcze przed stworzeniem projektu, a także dialog w sprawie treści oceny skutków regulacji. Strona społeczna często podnosi kwestię słabej komunikacji między ministerstwem a interesariuszami. Chodzi głównie o brak informacji zwrotnych po przesłaniu uwag czy też zbyt rzadkie zwoływanie konferencji uzgodnieniowych, w których uczestniczyłaby strona społeczna. Przedstawiciele interesariuszy zgodnie wskazują także, że ich uwagi wnoszone podczas konsultacji nie są brane pod uwagę przez ministerstwo, co pokazuje, że sama istota konsultacji społecznych nie jest tutaj zachowana. W procesie legislacyjnym kluczową rolę odgrywa minister. Od sposobu, w jaki zorganizuje on prace resortu, zależy to, czy urzędnicy będą mieli czas i środki na rzetelne przygotowanie oraz skonsultowanie projektu ustawy. Nadmierny wpływ polityczny i naciski w sprawie przyśpieszenia prac przekładają się negatywnie na jakość konsultacji.

## 1. Konsultacje społeczne w polskim systemie prawnym

### Konstytucja RP – źródło obowiązku konsultacji

Demokracja deliberatywna to ustrój, w którym obywatele, zachęceni przez instytucje publiczne, zapoznają się z polityką rządu, dyskutują i ostatecznie po namyśle (czyli deliberacji) wyrażają swoje preferencje wo-

bec konkurencyjnych wyborów w sprawach publicznych<sup>1</sup>. Istotną częścią tego modelu są konsultacje społeczne. Ustrojodawca zdaje się dostrzegać ten fakt, wpisując do Konstytucji RP zapisy dotyczące dialogu społecznego<sup>2</sup>.

W preambule Konstytucji RP podkreślono, że dialog społeczny jest podstawową zasadą respektowaną przez państwo. Istotne znaczenie dla podstaw prawnych całego dialogu ma przede wszystkim art. 20 Konstytucji RP, który stanowi, że społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. W świetle powyższego unormowania prowadzenie dialogu społecznego nie powinno być traktowane jako przejaw uprawnienia władz publicznych, ale jako jeden z jej naczelných obowiązków. W konstytucji wymienieni są także aktorzy dialogu społecznego. Zgodnie z art. 12 Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. W art. 59 ust. 1 zagwarantowana została natomiast wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz organizacjach pracodawców.

### **Aktorzy procesu konsultacyjnego**

Ustawa z 6 lipca 2006 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych oraz wojewódzkich komisjach dialogu społecznego<sup>3</sup> jako pierwsza konkretyzuje zagadnienia aktorów procesu konsultacyjnego. Statuuje ona podstawową organizację dialogu społecznego w Polsce, czyli Trójstronną Komisję. Jej zasadniczym celem jest dążenie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego. Zgodnie z ustawą w skład Komisji wchodzi przedstawiciele Rady Ministrów oraz organizacje pracowników i pracodawców.

Kolejną regulacją dotyczącą konsultacji społecznych jest ustawa z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych<sup>4</sup>. Na mocy art. 19 ust. 1 daje organizacjom związkowym prawo reprezentacji w Komisji Trójstronnej i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, a także opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. O wadze takowych opinii świadczy ustawowy obowiązek

<sup>1</sup> D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują*, Warszawa 2005, s. 50.

<sup>2</sup> Konstytucja RP uchwalona 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

<sup>3</sup> Ustawa z 6 lipca 2006 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych oraz wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. 2001, nr 100, poz. 1080 z późn. zm.

<sup>4</sup> Ustawa z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, tekst jednolity Dz.U. 2001, nr 79, poz. 854 z późn. zm.



organów szeroko rozumianej administracji publicznej, by uzasadniali odzrucenie ewentualnych stanowisk organizacji związkowych.

Następnym dokumentem zawierającym istotne regulacje dotyczące konsultacji społecznych jest ustawa z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców<sup>5</sup>. Znalazły się w niej ponadto istotne zapisy odnośnie do kwestii związanych z uczestnictwem w Komisji Trójstronnej, a także współpracy w samej procedurze dotyczącej konsultacji projektów aktów prawnych oraz ich założeń.

### **Obowiązek przeprowadzania konsultacji na szczeblu centralnym**

Obowiązek konsultowania został nałożony na poszczególnych ministrów przez wiele regulacji. Minister kierujący określonym działem w celu realizacji swoich zadań ma obowiązek współdziałać z administracją publiczną, a także z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych<sup>6</sup>. Ponadto na ministrów nałożone są obowiązki współpracy z określonymi partnerami społecznymi w obszarze poszczególnych działów administracji rządowej. Istotne dla procesu konsultacji są także regulacje wprowadzające obowiązek udostępniania projektów założeń do ustaw oraz projektów aktów normatywnych w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>7</sup>.

Kluczowym aktem mającym wpływ na proces konsultacji społecznych w Polsce jest uchwała nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów<sup>8</sup>. Dookreśla on i kształtuje w sposób wyraźny obowiązki odnośnie do procesu legislacyjnego i związanych z nim konsultacji społecznych. Zgodnie z § 6 ust. 1 regulaminu każdy minister w zakresie swojej właściwości przygotowuje projekty aktów normatywnych i założeń ustaw. Z wymogu sporządzenia założeń do projektu ustawy można zrezygnować, jeśli opracowanie określonego projektu wynika z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów lub jest zwolnione z tego obowiązku na mocy postanowienia prezesa Rady Ministrów<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz.U. 1991, nr 55, poz. 235 z późn. zm.

<sup>6</sup> Obowiązek taki nakłada art. 38 ust. 1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997, nr 82, poz. 928, z późn. zm., oraz art. 7 ust. 4 pkt 3 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. 1996, nr 106, poz. 492 z późn. zm.

<sup>7</sup> Art. 5 ustawy z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. 2005, nr 169, poz. 1414 z późn. zm.) oraz art. 6 ust. 1 pkt 1b ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001, nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

<sup>8</sup> Uchwała nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. 2002, nr 13, poz. 221 z późn. zm.

<sup>9</sup> Obowiązek stworzenia takiego wykazu prac legislacyjnych nakłada art. 3 ustawy z 7 lipca

W oparciu o przyjęte przez Radę Ministrów założenia projekt ustawy przygotowuje Rządowe Centrum Legislacyjne<sup>10</sup>. Zgodnie z § 9 ust. 1 regulaminu organ wnioskujący przed opracowaniem założeń projektu ustawy oraz projektu aktu normatywnego dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji. Oceny tej dokonuje się zgodnie z określonymi przez Radę Ministrów zasadami, które zostaną omówione w dalszej części rozdziału. Z treści § 9 ust. 4 pkt 2 regulaminu wynika, że w ocenie skutków społeczno-gospodarczych regulacji muszą znaleźć się m.in. wyniki przeprowadzonych konsultacji, w szczególności jeśli były one wymagane przepisami prawa. Z kolei zgodnie z § 10 ust. 6 pkt 2 regulaminu odrębną część uzasadnienia do projektu ustawy (etap znacznie późniejszy) stanowić ma syntetyczne przedstawienie wyników oceny, o której mowa w § 9 ust. 1, zwane dalej oceną skutków regulacji (OSR), zawierające wyniki przeprowadzonych konsultacji, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów prawa. Projekt o takim kształcie (skonsultowany, z dołączonym uzasadnieniem, w tym OSR-em) kieruje się do konsultacji międzyresortowych i społecznych. Przed skierowaniem projektu aktu normatywnego do uzgodnień organ wnioskujący przesyła Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projekt aktu normatywnego wraz z uzasadnieniem w celu zaopiniowania OSR, w szczególności pod względem jej zakresu i zakresu konsultacji społecznych (§ 11 ust. 1 regulaminu).

W tym miejscu odnieść się należy do zasad dotyczących przygotowywania założeń projektu ustawy oraz oceny skutków regulacji. Znajdują się one w dwóch dokumentach: *Wytucznych do oceny skutków regulacji*<sup>11</sup>, przygotowanych przez Ministerstwo Gospodarki i przyjętych przez Radę Ministrów 10 października 2006 r., oraz *Zasadach konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania projektów rządowych*<sup>12</sup>, dokumencie rekomendowanym do stosowania decyzją Komitetu Rady Ministrów z 30 lipca 2009 r. Są one źródłami *soft law* w zakresie konsultacji, nakreślony jest w nich sposób właściwego konsultowania projektów aktów normatywnych.

Dział D pierwszego z wymienionych wyżej dokumentów opisuje, jak powinno prowadzić się w Polsce konsultacje społeczne oceny skutków regulacji. Jako cel konsultacji wskazano dotarcie do możliwie szerokiego audytorium i zapoznanie się z jego opiniami, po to by podnieść jakość

2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. 2005, nr 169, poz. 1414 z późn. zm.).

<sup>10</sup> § 6 ust. 1b Regulaminu pracy RM.

<sup>11</sup> *Wytuczne do oceny skutków regulacji*, [www.mg.gov.pl/files/upload/8668/publikacja\\_6.pdf](http://www.mg.gov.pl/files/upload/8668/publikacja_6.pdf) [listopad 2011].

<sup>12</sup> *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania projektów rządowych*, [www.mg.gov.pl/files/upload/8668/publikacja\\_4.pdf](http://www.mg.gov.pl/files/upload/8668/publikacja_4.pdf) [listopad 2011].

przygotowywanych rozwiązań, zwiększyć przez to poziom akceptacji dla wprowadzanych rozwiązań oraz przygotować partnerów społecznych do efektywnego wdrażania regulacji i wzięcia za nie współodpowiedzialności.

W dokumencie podkreślono, że konsultacje powinny mieć miejsce już na najwcześniejszym etapie przygotowywania założeń do projektowanej regulacji i towarzyszyć kolejnym etapom dokonywania OSR, a także że ich prowadzenie powinno być dla administracji czynnością rutynową<sup>13</sup>. W zakresie standardów konsultacji dokument odwołuje się do wytycznych Komisji Europejskiej, którymi są:

- ♦ zapewnienie, by każdy z uczestników konsultacji otrzymał wszystkie niezbędne informacje dotyczące propozycji regulacji;
- ♦ objęcie konsultacjami wszystkich grup docelowych;
- ♦ prowadzenie konsultacji za pośrednictwem środków komunikacji dostosowanych do celów konsultacji i oczekiwań ich uczestników;
- ♦ pozostawienie wystarczającego czasu na to, by umożliwić uczestnictwo w konsultacjach;
- ♦ potwierdzanie otrzymania odpowiedzi;
- ♦ publikacja raportu opisującego wyniki konsultacji oraz sposobu wykorzystania ich w trakcie dokonywania oceny skutków regulacji.

Drugi z omawianych dokumentów, *Zasady konsultacji...*, uzupełnia omówione wyżej wytyczne. Podkreślono w nim, że główne cele konsultacji społecznych to zgromadzenie brakujących danych, rozpowszechnienie informacji o podejmowanych działaniach oraz zwiększenie akceptacji dla tworzonego rozwiązania<sup>14</sup>. Ponadto konsultacje powinny rozpoczynać się jeszcze przed przygotowaniem założeń do aktu normatywnego<sup>15</sup>.

W *Zasadach konsultacji...* podzielono cały proces na etapy i wskazano, co jest w nim najistotniejsze:

- ♦ **określenie celu konsultacji** - w zależności od etapu konsultacji różny jest ich cel: na początku identyfikacja problemu, a na dalszych etapach szukanie rozwiązań i dokonywanie ich korekty<sup>16</sup>;

---

<sup>13</sup> Wytyczne do oceny skutków regulacji, dz. cyt., s. 19–20.

<sup>14</sup> *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania projektów rządowych*, dz. cyt., s. 5.

<sup>15</sup> Tamże, s. 5.

<sup>16</sup> Tamże, s. 9.

- ♦ **identyfikacja grup docelowych** – szczególnie istotne jest dotarcie do jak najszerzej grupy interesariuszy;
- ♦ **wybór metody konsultacji** – wyliczono i opisano różne formy konsultacji społecznych, takie jak: spotkania publiczne, prośba o opinie, wysłuchania publiczne, konsultacje przez internet, zogniskowane wywiady grupowe, wywiad ustrukturyzowany/kwestionariusz, wywiad kwestionariuszowy lub indywidualny, panele obywatelskie, konsultacje pisemne i z wykorzystaniem poczty elektronicznej<sup>17</sup>;
- ♦ **zapewnienie wystarczającego czasu na odpowiedź** – wskazano minimalny okres przeznaczony na konsultacje, zróżnicowany ze względu na wybraną formę konsultowania;
- ♦ **komunikacja z interesariuszami** – podkreślono istotność przekazania im informacji zwrotnych o wynikach konsultacji i publikacji listy zgłoszonych uwag w terminie 21 dni od zakończenia konsultacji, a także konieczność merytorycznego ustosunkowania się do każdej z uwag.

Ostatnim ze źródeł miękkiego prawa dotyczącego konsultacji społecznych są przyjęte 22 października 2002 r. przez Radę Ministrów *Zasady dialogu społecznego*<sup>18</sup>. Prawo do opiniowania projektów aktów prawnych uznano tam za podstawę funkcjonowania demokratycznej administracji publicznej, zapewniającą podwyższenie jakości aktów prawnych oraz ich społeczną akceptację i znajomość. W dokumencie tym postawiono za cel doprecyzowanie przepisów dotyczących konsultacji społecznych – zapowiedź ta nie została jednak do dzisiaj zrealizowana.

Jak wynika z powyższego opisu polskich podstaw prawnych konsultacji społecznych, regulacje ich dotyczące są mocno rozproszone i fragmentaryczne. Ponadto w opisanych aktach normatywnych brakuje ścisłego określenia trybu, sposobu i zasad prowadzenia konsultacji<sup>19</sup>. Pewne wskazówki co do tego ostatniego pojawiają się w opisywanych wyżej dokumentach *soft law*. Znajduje się w nich także odwołanie do standardów konsultacji wypracowanych przez Komisję Europejską<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Tamże, s. 10–13.

<sup>18</sup> *Zasady dialogu społecznego*, [www.malopolska.uw.gov.pl/doc/Zasady\\_Dialogu\\_Spolecznego\\_dokument\\_programowy.pdf](http://www.malopolska.uw.gov.pl/doc/Zasady_Dialogu_Spolecznego_dokument_programowy.pdf) [listopad 2011].

<sup>19</sup> Wyjątek to dokładne regulacje zawarte w ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

<sup>20</sup> *Wytyczne do oceny skutków regulacji*, dz. cyt., s. 22.

## 2. Projekt ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym na tle systemu ubezpieczeń zdrowotnych w Polsce

### System finansowania usług zdrowotnych

Regulacje odnoszące się do finansowania opieki zdrowotnej zawarte są w ustawie z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>21</sup>.

W Polsce funkcjonuje publiczny system ochrony zdrowia w wariancie ubezpieczeniowym. Zasadniczym celem takiego rozwiązania jest zapewnienie obywatelom dostępu do usług medycznych oraz niezależenie finansowania świadczeń zdrowotnych od wpływów podatkowych budżetu państwa. Cechami charakterystycznymi finansowania usług zdrowotnych poprzez powszechne ubezpieczenie zdrowotne jest:

- ♦ obligatoryjność składek stanowiących główne źródło finansowania;
- ♦ solidarność opłacania składek;
- ♦ uzależnienie wysokości składki od dochodu osoby ubezpieczonej;
- ♦ nieodzwierciedlenie ryzyka zdrowotnego w składce<sup>22</sup>.

Środkami finansowymi ze składek na ubezpieczenie zdrowotne zarządza Narodowy Fundusz Zdrowia – państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną.

W ramach systemu opartego na powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym możliwe jest funkcjonowanie prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych, będących *zobowiązaniem ubezpieczyciela, że pokryje koszty opieki medycznej albo sam zorganizuje system świadczenia takiej pomocy dla osoby ubezpieczonej w zamian za dobrowolnie wnoszoną składkę ubezpieczeniową*<sup>23</sup>.

Ze względu na charakter powiązań z powszechnym ubezpieczeniem w literaturze przedmiotu wyróżnia się kilka rodzajów prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych. Ubezpieczenia substytucyjne stanowią jedyną formę ubezpieczenia pacjenta i kierowane są do osób niepodlegających powszechnemu ubezpieczeniu zdrowotnemu. Komplementarne zapewniają pokrycie kosztów świadczeń zdrowotnych, które są wykluczone z syste-

---

<sup>21</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. 2004, nr 210, poz. 2135 z późn. zm.

<sup>22</sup> J. Suhecka, *Ekonomia zdrowia i opieki zdrowotnej*, Warszawa 2010, s. 231.

<sup>23</sup> B. Adamczyk-Kloczkowska, *Komercyjne ubezpieczenia zdrowotne*, [w:] *Ubezpieczenia osobowe*, red. E. Wierzbicka, Warszawa 2009, s. 79.

mu powszechnego ubezpieczenia lub nie są nim w pełni objęte. Dodatkowe ubezpieczenia zdrowotne umożliwiają pacjentom wybór świadczeniodawcy i poprawę dostępu do opieki medycznej<sup>24</sup>.

### Podstawy prawne działalności ubezpieczeniowej

Podmioty obecnie oferujące ubezpieczenia zdrowotne działają na podstawie ustawy z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej<sup>25</sup>. W art. 3 ust. 1 zdefiniowano działalność ubezpieczeniową jako wykonywanie czynności ubezpieczeniowych związanych z oferowaniem i udzielaniem ochrony na wypadek ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych.

W klasyfikacji ubezpieczeń zawartej w załączniku do niniejszej ustawy wymieniono dwa podstawowe typy ubezpieczeń, tj. ubezpieczenia na życie (dział I), a także pozostałe ubezpieczenia osobowe oraz majątkowe (dział II). W załączniku nie wymieniono ubezpieczeń zdrowotnych, ale część z podanych rodzajów ubezpieczeń odnosi się bezpośrednio do zdrowia. W ramach działu I są to ubezpieczenia na życie, ubezpieczenia rentowe oraz ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe będące częścią pozostałych ubezpieczeń wymienionych w dziale I. W ramach działu II są to ubezpieczenia od wypadku, w tym wypadku przy pracy i choroby zawodowej, oraz ubezpieczenia choroby. Umowy ubezpieczenia zdrowotnego zawierane są zgodnie z regulacjami ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>26</sup> przez podmioty działające na mocy ustawy o działalności ubezpieczeniowej.

Dodatkowo prywatne finansowanie usług zdrowotnych odbywa się w ramach abonamentów medycznych. Usługi tego typu mogą oferować indywidualni przedsiębiorcy, spółki cywilne, spółki prawa handlowego, podmioty lecznicze oraz fundacje i stowarzyszenia w ramach swoich celów statutowych. Podmioty te nie są zakładami ubezpieczeniowymi w rozumieniu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i nie prowadzą takiej działalności. W przypadku gdy jednostka oferująca abonament medyczny ma zamiar świadczyć usługi medyczne, a nie tylko koordynować dostęp do nich, musi być podmiotem uprawnionym do świadczenia usług zdrowotnych albo utworzyć go i prowadzić<sup>27</sup>.

Nie istnieją przepisy szczegółowe regulujące ten obszar rynku. Umowy abonamentowe zawierane są zgodnie z ogólnymi zasadami Ko-

<sup>24</sup> S. Morris, N. Devlin, D. Parkin, *Ekonomia w ochronie zdrowia*, Warszawa 2011, s. 205.

<sup>25</sup> Ustawa z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz.U. 2010, nr 11, poz. 66 z późn. zm.

<sup>26</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93 z późn. zm.

<sup>27</sup> A. Sobczak, E. Dudzik, G. Juszczyk, *Prywatne ubezpieczenia zdrowotne w Polsce - raport z badań*, Warszawa 2003, s. 6.

deksu cywilnego w tym zakresie. Usługi medyczne w formie abonamentu nabywane są zazwyczaj przez pracodawcę na rzecz pracowników. Taka praktyka wynika częściowo z obowiązującego ustawodawstwa, zgodnie z którym wstępne, okresowe i kontrolne profilaktyczne badania lekarskie oraz profilaktyczna opieka zdrowotna nad pracownikami, niezbędna ze względu na warunki pracy, przeprowadzane są na koszt pracodawcy. Nie ma przeszkód, aby obowiązek ten wypełniany był przez pracodawcę na podstawie umowy zawartej z podmiotem oferującym abonament medyczny na konkretny rodzaj usług zdrowotnych.

### **Projekt ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym**

Pierwsze próby uregulowania kwestii dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych podjęto 18 stycznia 2008 r. Przedłożono wtedy poselski projekt ustawy o dobrowolnych dodatkowych ubezpieczeniach zdrowotnych<sup>28</sup>. Był on dziełem posłów rządzącej Platformy Obywatelskiej. Podpisało go 81 osób reprezentowanych przez posłankę Joannę Muchę<sup>29</sup>. Po pierwszym czytaniu projekt został skierowany do komisji zdrowia, nie trafił on jednak do kolejnych etapów procedury legislacyjnej.

Nowy projekt ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym został opracowany w Departamencie Ubezpieczenia Zdrowotnego Ministerstwa Zdrowia i zamieszczony na stronie internetowej BIP Ministerstwa Zdrowia 4 marca 2011 r. Zawiera on regulacje odnoszące się do rynku dodatkowych, nabywanych dobrowolnie ubezpieczeń zdrowotnych, oferowanych przez prywatnych ubezpieczycieli.

Zgodnie z uzasadnieniem projektodawcy nowe regulacje mają na celu przede wszystkim zagwarantowanie świadczeniobiorcom należytej realizacji ich uprawnień wynikających z systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego oraz stworzenie ram systemowych dla dalszego rozwoju dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych w Polsce.

W art. 3 ust. 1 niniejszego projektu określono, że dodatkowe ubezpieczenie zdrowotne jest ubezpieczeniem wypadkowym lub chorobowym, o którym mowa w załączniku do ustawy o działalności ubezpieczeniowej.

Projekt ustawy przewiduje możliwość zawierania przez świadczeniodawców, udzielających świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, umów z ubezpieczycielami prywatnymi. W związku z tym przewiduje nowe uprawnienia dla Narodowego Funduszu Zdrowia. Na świadczeniodawcę nakłada obowiązek informowania NFZ o zawarciu,

---

<sup>28</sup> Poselski projekt ustawy o dobrowolnych dodatkowych ubezpieczeniach zdrowotnych, druk sejmowy nr 293.

<sup>29</sup> Projekt ten, nie będąc projektem rządowym, nie podlegał konsultacjom społecznym.

zmianie, rozwiązaniu umowy z prywatnym ubezpieczycielem oraz przekazywania informacji o prowadzonych listach oczekujących na świadczenia opieki zdrowotnej, a także raportu z oceny tych list. W razie stwierdzenia na podstawie powyższych informacji niewykonania lub nienależytego wykonania umowy na wykonywanie świadczeń NFZ może rozwiązać umowę ze świadczeniodawcą bez wypowiedzenia oraz nałożyć na niego karę umowną.

Projekt ustawy nie wprowadza ograniczonego katalogu świadczeń gwarantowanych w ramach ubezpieczenia powszechnego oraz takich, które mogą być zapewniane w ramach dodatkowego ubezpieczenia. Daje to możliwość finansowania tego samego świadczenia z dwóch źródeł. W związku z tym w projekcie zawarto zasadę, zgodnie z którą jeśli osoba ubezpieczona jest w ramach ubezpieczenia powszechnego i dodatkowego, to koszty świadczeń pokrywane są w ramach umowy dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego.

Ponadto w regulacjach zmieniających obowiązujące akty prawne projekt ustawy przewiduje m.in. wprowadzenie ulgi podatkowej naliczanej od kwoty podlegającej opodatkowaniu dla wykupujących dodatkowe ubezpieczenia oraz możliwość finansowania go w ramach zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

Projekt ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym został skierowany do uzgodnień międzyresortowych 8 marca 2011 r. i tego samego dnia rozpoczęto proces jego konsultacji społecznych. Dokument wysłano do 34 podmiotów wymienionych w rozdzielniku (w tym 16 województw) z prośbą o zgłaszanie uwag do projektu w formie tradycyjnego pisma oraz drogą e-mailową w terminie 30 dni od jego otrzymania. Swoje uwagi nadesłało 19 podmiotów.

### **3. Ocena jakości konsultacji społecznych z punktu widzenia Ministerstwa Zdrowia i interesariuszy**

#### **Uwagi metodologiczne**

Dokonując analizy jakości konsultacji, w niniejszym raporcie oparto się na wyszczególnionych w dokumencie Ministerstwa Gospodarki działaniach, które urząd powinien podjąć podczas przygotowywania i przeprowadzania konsultacji<sup>30</sup>. Wytyczne Ministerstwa Gospodarki przyjęto

<sup>30</sup> *Reforma regulacji. Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, dokument rekomendowany do stosowania na mocy decyzji Komitetu Rady Ministrów z 30 lipca 2009 r. (KRM-0102-40-09).



jako kryteria oceny poszczególnych aspektów i etapów konsultacji organizowanych w związku z projektem ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym. Podejście indukcyjne miało pozwolić na wyciągnięcie ogólnych wniosków na temat procesu konsultacji społecznych w Ministerstwie Zdrowia.

Żeby ocenić, w jaki sposób proces ten przebiegał w przypadku wspomnianego projektu, posłużono się dwoma narzędziami. Pierwszym z nich było uzyskanie informacji od interesariuszy za pomocą ankiet. Drugie natomiast stanowiły rozmowy przeprowadzone z przedstawicielami Ministerstwa Zdrowia, a także z reprezentantami interesariuszy.

Stworzono dwa rodzaje ankiet. Pierwsza grupa skierowana była do podmiotów, które wzięły udział w konsultacjach. Zapytano w nich o to, skąd interesariusze dowiedzieli się o projekcie, proszono o uwagi odnośnie do czasu przeznaczanego na konsultacje. Ważne było także to, czy interesariusze otrzymali informację zwrotną od ministerstwa oraz czy konsultacje w sprawie projektu ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym różniły się od standardowych konsultacji prowadzonych przez resort. Spytano również o ocenę procesu. Na wysłane drogą elektroniczną dziewiętnaście ankiet odpowiedzi sformułowało siedmiu interesariuszy.

Drugą grupę ankiet rozesłano do podmiotów, które nie wzięły udziału w omawianych konsultacjach, mimo że znalazły się w rozdzielniku przygotowanym przez Ministerstwo Zdrowia. Główną informacją, jaką chciano uzyskać, było to, dlaczego dany interesariusz nie zdecydował się na zabranie głosu w konsultacjach. Wysłano dwadzieścia cztery ankiet tego typu. Odpowiedzieć zdecydowały się trzy podmioty. Skąpa liczba danych uzyskanych w ten sposób nie pozwoliła na statystyczne zestawienie zebranych informacji, zostały więc one potraktowane jako dane uzupełniające.

Drugim źródłem informacji, które pozwoliło na dokonanie analizy procesu konsultacji, były rozmowy przeprowadzone z przedstawicielami strony społecznej, trzema reprezentantami Ministerstwa Zdrowia, a także politykiem menedżerem.

Podczas rozmów starano się uzyskać informacje, które pozwoliłyby odpowiedzieć na pytanie, na ile wyżej wspomniane wytyczne zrealizowano podczas konsultacji społecznych w sprawie projektu ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym. Pytania dotyczyły też szerszego kontekstu, gdyż odnosiły się również do typowych konsultacji przeprowadzanych w Ministerstwie Zdrowia.

## Konsultacje społeczne w Ministerstwie Zdrowia na tle dobrych praktyk

- *Określenie celu konsultacji*

Zgodnie z wytycznymi przed przeprowadzeniem konsultacji ministerstwo powinno zdiagnozować problem, który ma podlegać nowej regulacji, oraz określić cel konsultacji<sup>31</sup>.

Urzednicy Ministerstwa Zdrowia przekonują, że konsultacje społeczne nie są przeprowadzane jedynie jako wymóg ustawy, lecz stanowią źródło opinii środowiska eksperckiego. Jak twierdzi przedstawiciel resortu, w przypadku badanego projektu ustawy celem konsultacji było uzyskanie profesjonalnej wiedzy w tym zakresie. Ministerstwo oczekiwało od interesariuszy ustosunkowania się do konkretnych rozwiązań prawnych<sup>32</sup>.

- *Identyfikacja grup docelowych*

Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Gospodarki zaangażowanie właściwych partnerów społecznych w proces konsultacji jest jednym z głównych czynników decydujących o ich jakości i efektywności. Określenie wszystkich istotnych grup interesariuszy powinno być częścią procesu identyfikowania problemu<sup>33</sup>.

Ministerstwo Zdrowia posługuje się rozdzielnikiem. W jego skład wchodzi lista podmiotów, którym wysyła się projekt. Znajdują się na niej organizacje, które zwykle są zainteresowane opiniowaniem projektów aktów prawnych powstających w resorcie zdrowia. Dokument ten jest systematycznie uzupełniany i aktualizowany. W Ministerstwie Zdrowia zajmuje się tym oddzielna komórka organizacyjna - Departament Dialogu Społecznego. Przedstawiciel resortu przyznaje jednak, że rozdzielnik pełni funkcję wyłącznie pomocniczą w dotarciu do interesariuszy<sup>34</sup>. Zawiera on bowiem listę partnerów społecznych uznawanych przez resort za kluczowych w danym obszarze tematycznym, nie są oni jednak w żaden sposób uprzywilejowani względem pozostałych.

<sup>31</sup> Tamże, s. 9.

<sup>32</sup> Opinia Jacka Chojnackiego, pracownika Departamentu Ubezpieczeń Zdrowotnych Ministerstwa Zdrowia, wyrażona podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, 05.10.2011.

<sup>33</sup> *Reforma regulacji*, dz. cyt., s. 9.

<sup>34</sup> Opinia Jacka Chojnackiego.

Ministerstwo zgodnie z wymogiem ustawowym zamieściło projekt na stronie internetowej BIP Ministerstwa Zdrowia. Dzięki temu był on dostępny dla wszystkich podmiotów i każdy zainteresowany, niezależnie od tego, czy został poinformowany o konsultacjach przez Ministerstwo bezpośrednio, czy dowiedział się o nich z innego źródła, mógł wyrazić swoje zdanie na temat projektowanego aktu prawnego.

- **Wybór metody konsultacji**

Zgodnie z rekomendacjami Ministerstwa Gospodarki wybór metody powinien zależeć od sformułowanego celu konsultacji. Ministerstwo Zdrowia nie opracowało żadnych wytycznych określających metody, za pomocą których należy przeprowadzać konsultacje społeczne. Najczęściej używana do tego jest strona internetowa, ponieważ jak podkreśla przedstawiciel resortu, tą drogą można najłatwiej dotrzeć do szerokiego grona podmiotów zainteresowanych projektem<sup>35</sup>.

Tę metodę dotarcia do interesariuszy wybrano też w trakcie konsultowania projektu ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym<sup>36</sup>. Został on zamieszczony na stronie BIP Ministerstwa Zdrowia wraz z adresem e-mail, na który zainteresowani mogli przysyłać uwagi. W wytycznych na temat sposobu przeprowadzania konsultacji, opracowanych przez Ministerstwo Gospodarki, podkreślono, że wadą przeprowadzania konsultacji drogą elektroniczną jest wymóg, by zainteresowane podmioty często sprawdzały informację na stronie internetowej jednostki przeprowadzającej konsultację - m.in. BIP<sup>37</sup>. Aby uniknąć ryzyka, że któryś z ważnych interesariuszy przeoczy wzmiankę o konsultacjach na stronach BIP, resort dodatkowo informuje podmioty znajdujące się w ww. rozdzielniku o rozpoczęciu konsultacji oraz terminie nadsyłania uwag.

Ministerstwo nie określiło jasno formuły, w jakiej uwagi do projektu mają być nadsyłane - często więc dochodzi do nieporozumień. W związku z tym zdarza się, że uwagi nadsyłane przez podmioty są niemytoreczne i dlatego nie mogą zostać uwzględnione. Respondenci zamiast opiniować zapisy projektu ustawy, narzekają na cały system zdrowia w Polsce albo nadsyłają własne projekty ustaw czy rozwiązania legislacyjne<sup>38</sup>. Czasem taki zabieg jest celowy. Polska Izba Ubezpieczeń (PIU) przesłała do ministerstwa opracowany przez siebie projekt ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym. Jak tłumaczył Paweł Kalbarczyk z PIU,

---

<sup>35</sup> Tamże.

<sup>36</sup> Tamże.

<sup>37</sup> *Reforma regulacji*, dz. cyt., s. 10.

<sup>38</sup> Opinia Jacka Chojnackiego.

postąpiono tak dlatego, że ten opracowany przez resort oparto na niewłaściwych założeniach. Opiniowanie poszczególnych jego zapisów uznano więc za bezzasadne<sup>39</sup>. Resort wyjaśnia, że nie może w całości uwzględnić projektu nadesłanego przez uczestnika konsultacji ani tym bardziej zastąpić nim istniejącego już dokumentu. Przedstawiciel ministerstwa zapewnia, że projekt przygotowany przez PIU został przeanalizowany i można było wyciągnąć z niego wiele cennych wniosków<sup>40</sup>.

Jak wynika z ankiet, oprócz konsultacji przez stronę internetową ministerstwo organizuje też konferencje uzgodnieniowe i nieformalne spotkania. W wypadku projektu ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym konferencja uzgodnieniowa na razie się nie odbyła, ale resort nie wyklucza, że ją zorganizuje. W czasie konferencji omawiane są poszczególne uwagi do projektów ustaw. Zapraszani są na nią ci interesariusze, którzy zdaniem ministerstwa przedstawili najbardziej merytoryczne i wartościowe uwagi do konsultowanego projektu.

Według wiceprezesa Naczelnej Rady Lekarskiej Konstantego Radziwiła wypracowanie przez interesariuszy spójnego stanowiska podczas takiej konferencji jest niezwykle trudne. Jest to spowodowane tym, że podmioty nie mogą się zawniczasu do spotkania przygotować, ponieważ ministerstwo nie przekazuje wcześniej wyników konsultacji, tak więc nie wiadomo, kto zgłosił uwagi i które z nich zostały już uwzględnione<sup>41</sup>. Ministerstwo Zdrowia zaprzecza temu stwierdzeniu i zapewnia, że praktyką jest wysyłanie do podmiotów, razem z zaproszeniem, informacji o stanowisku resortu względem nadesłanych uwag. Również po konferencji publikowany jest raport zawierający podsumowanie wyników spotkania<sup>42</sup>. Innego zdania jest Konstanty Radziwiłł. Z jego doświadczenia wynika, że taki dokument bardzo rzadko powstaje i jest udostępniany podmiotom. Wiceprezes NRL dodaje także, że aby dokładnie przedyskutować wszystkie uwagi zgłoszone do danego projektu (zwłaszcza jeśli dotyczy on jakiejś skomplikowanej kwestii), potrzeba by kilku dni, a konferencja trwa najczęściej kilka godzin<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> Opinia Pawła Kalbarczyka, byłego przewodniczącego Komisji Ubezpieczeń Zdrowotnych i Wypadkowych Polskiej Izby Ubezpieczeń, wyrażona podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, 07.11.2011.

<sup>40</sup> Opinia Jacka Chojnackiego.

<sup>41</sup> Opinia Konstantego Radziwiła, wiceprezesa Naczelnej Rady Lekarskiej, wyrażona podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, 26.10.2011.

<sup>42</sup> Opinia Jacka Chojnackiego.

<sup>43</sup> Opinia Konstantego Radziwiła.

- **Zapewnienie wystarczającego czasu na odpowiedź**

Rekomendacje Ministerstwa Gospodarki stanowią: *Konsultując zagadnienie, upewnijmy się, że respondenci mają wystarczająco dużo czasu na przeanalizowanie ważnych kwestii, sformułowanie i dostarczenie odpowiedzi. Należy zaznaczyć, że dotyczy to wszystkich metod konsultacji - respondenci muszą mieć czas na zapoznanie się ze specyfiką zagadnienia i ewentualnymi dokumentami<sup>44</sup>. Z powyższego wynika, że czas na odpowiedź powinien zależeć od formy przeprowadzanych konsultacji. Tylko w sytuacji wyjątkowej, np. przyjęcie trybu pilnego pracy nad ustawą, dopuszczalne jest skrócenie okresu konsultowania.*

W przypadku prośby o opinię, a więc w trybie, w jakim był konsultowany projekt ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym, Ministerstwo Gospodarki zaleca dwa terminy: minimum 3 tygodnie, gdy projekt wysłany był pocztą zwykłą, i 2 tygodnie, jeśli pocztą elektroniczną<sup>45</sup>.

Konsultując projekt ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym, Ministerstwo Zdrowia wyznaczyło 30-dniowy termin odpowiedzi. Jak zapewniono w resorcie, dokument był wysyłany zarówno w formie elektronicznej, jak i zwykłej. Termin ten przez większość interesariuszy został oceniony jako wystarczający, choć pojawiły się opinie (Pracodawcy Medycyny Prywatnej), że w przypadku konsultowania tak poważnego projektu na nadesłanie uwag należało przeznaczyć od dwóch do trzech miesięcy. Podmioty zainteresowane zwracały uwagę, że komplikacje i niejasności co do terminu nadesłania odpowiedzi mogą pojawić się w przypadku, gdy projekt ustawy jest przekazywany wyłącznie zwykłą pocztą. Nie jest jasne, czy okres przeznaczony na odpowiedź należy liczyć od daty wysłania, czy otrzymania przesyłki. W tym drugim przypadku poszkodowane mogą być te podmioty, które nie ze swojej winy otrzymają przesyłkę z opóźnieniem. W odpowiedzi na tak postawiony zarzut pracownik Ministerstwa Zdrowia sprecyzował, że wiążącym dla uczestników konsultacji terminem jest data otrzymania przesyłki.

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że zdarzają się sytuacje, w których projekt ustawy przeznaczonej do konsultacji wpływał do podmiotu zainteresowanego na kilka dni przed upływem terminu na udzielenie odpowiedzi. Pracownicy Ministerstwa Zdrowia zapewniają, że do takich sytuacji podchodzi się z wyrozumiałością. Także w przypadku ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym termin przewidziany na nadsyłanie uwag miał charakter dość umowny i wszystkie merytorycz-

---

<sup>44</sup> *Reforma regulacji*, dz. cyt., s. 5.

<sup>45</sup> Tamże, s. 14.

ne opinie, które wpłynęły do resortu z opóźnieniem, również zostały wzięte pod uwagę. W Ministerstwie Zdrowia coraz rzadziej stosowany jest tryb wysyłki zwykłej - najczęściej projekt ustawy trafia do interesariuszy drogą elektroniczną.

- **Komunikacja z interesariuszami**

Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Gospodarki głównym narzędziem kontaktowym między administracją a respondentami powinny być strony Biuletynu Informacji Publicznej<sup>46</sup>. Tam należy zamieszczać informacje o trwających konsultacjach, sposobie ich przeprowadzenia oraz możliwości wzięcia w nich udziału. Poza tym na stronie BIP urzędu powinny być publikowane informacje zwrotne dla interesariuszy oraz o dalszych etapach prac nad dokumentem.

W zakresie formalnym strony BIP Ministerstwa Zdrowia spełniają te wymagania. Informacja o rozpoczęciu konsultacji w sprawie projektu ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym pojawiła się w terminie, wraz z danymi kontaktowymi do pracownika resortu odpowiedzialnego za konsultowanie tego projektu.

W rekomendacjach Ministerstwa Gospodarki podkreśla się, że od jakości procesu komunikacji między stroną rządową a respondentami będzie zależeć powodzenie całego procesu konsultacji: *Informacje zwrotne o wynikach konsultacji wskazują na to, że urząd docenia czas i wysiłek respondentów poświęcony na pomoc administracji. Wzmacniają zaufanie partnerów społecznych do administracji i sprzyjają zaangażowaniu w przyszłe konsultacje. Informacja o tym, w jaki sposób został wykorzystany wkład interesariuszy, pomaga tworzyć wizerunek administracji jako służącej interesom obywateli*<sup>47</sup>.

Z przeprowadzonych ankiet oraz rozmów z podmiotami biorącymi udział w konsultacjach wynika, że podczas prac nad ustawą o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym Ministerstwo Zdrowia wykazywało zbyt małe zaangażowanie w cały proces. Katarzyna Sabiło z fundacji Lege Pharmaciae twierdzi, że resort nie udzielił żadnej dodatkowej informacji dotyczącej konsultowanego projektu ustawy pomimo ponawianych prośb i apeli<sup>48</sup>. Podobną opinię wyraził Paweł Kalbarczyk<sup>49</sup>. Uważa on też, że Ministerstwo Zdrowia zazwyczaj nie uwzględnia przesyłanych uwag i propozycji. Może to rodzić, jak twierdził nasz rozmówca, niechęć podmiotów

<sup>46</sup> Tamże.

<sup>47</sup> Tamże, s. 15.

<sup>48</sup> Opinia Katarzyny Sabiło, prezes zarządu Fundacji Lege Pharmaciae, wyrażona podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, 20.10.2011.

<sup>49</sup> Opinia Pawła Kalbarczyka.

do udziału w kolejnych konsultacjach, gdyż brak jest realnego efektu ich zaangażowania. Urzędnicy Ministerstwa Zdrowia twierdzą z kolei, że resort otwarty jest na wszelkie propozycje partnerów społecznych i wszystkie uwagi są dokładnie analizowane. Jak jednak podkreślają urzędnicy, część z nich nie ma charakteru merytorycznego lub nie mieści się w ramach konsultacji określonych przez ministerstwo<sup>50</sup>.

Rekomendacje Ministerstwa Gospodarki precyzują także to, jak powinien wyglądać ostatni etap konsultacji społecznych: *Należy wskazać respondentom, że doceniamy ich zaangażowanie, nawet jeżeli propozycje nie zostały ostatecznie uwzględnione. W tym celu powinniśmy opublikować listę zgłoszonych uwag najpóźniej w 21 dni od zakończenia konsultacji pisemnych. W wypadku spotkań i wysłuchań publicznych w tym samym czasie powinno zostać opublikowane sprawozdanie z posiedzenia*<sup>51</sup>.

Po zakończeniu procesu konsultacji w sprawie ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu został stworzony 79-stronicowy dokument zawierający zestawienie otrzymanych uwag. Podmioty jak na razie nie otrzymały żadnej informacji ze strony ministerstwa dotyczącej stanowiska resortu względem zgłoszonych uwag. MZ wyjaśnia, że proces konsultacji nie został jeszcze zakończony (mimo że upłynęło ponad 7 miesięcy od terminu nadawania opinii).

### • *Inne uwagi istotne dla procesu konsultacji*

Wytyczne Ministerstwa Gospodarki nie pozwalają przedstawić pełnego obrazu badanej problematyki. Dlatego też zdecydowano się poszerzyć analizę o dodatkowe kwestie i problemy, które pojawiły się podczas rozmów z interesariuszami i przedstawicielami Ministerstwa Zdrowia.

Podmioty uczestniczące w konsultacjach prowadzonych przez MZ zwracają uwagę przede wszystkim na to, że do konsultacji przekazywany jest już gotowy projekt aktu prawnego wraz z dołączoną do niego OSR. Z uchwały nr 49 Regulamin Rady Ministrów wynika natomiast, że OSR należy przygotować przed projektem, a przy jej przygotowywaniu powinny być zorganizowane odrębne konsultacje. Ministerstwo tłumaczy, że przysyłając projekt do konsultacji, załącza do niego również ocenę skutków regulacji przygotowaną przez resort. Podmioty mają możliwość zgłaszania uwag nie tylko do projektu, ale również do OSR. Jednak taki tryb nie jest zgodny z zapisami § 10 ust. 6 pkt 2. Wynika z niego, że ocena skutków regulacji jest odrębną częścią uzasadnienia do projektu ustawy

---

<sup>50</sup> Tamże.

<sup>51</sup> *Reforma regulacji*, dz. cyt.

i powinna zawierać m.in. wyniki przeprowadzonych konsultacji, szczególnie jeśli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów prawa. Ministerstwo tłumaczy, że przedkładanie projektu ustawy do konsultacji wraz z gotową OSR jest praktyką przyjętą w resorcie, która działa od lat.

Ustawa o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym znalazła się w programie prac legislacyjnych rządu<sup>52</sup>. W tym przypadku Ministerstwo Zdrowia nie miało obowiązku przygotowania i przedstawienia założeń do projektu. Taka praktyka jednak mogłaby ułatwić proces procedowania nad ustawą, gdyż już na etapie wstępnym podmioty społeczne mogły zostać zaangażowane do prac nad dokumentem. Sugestia, by interesariusze uczestniczyli już we wstępnych pracach nad projektem, znajduje się również w wytycznych Ministerstwa Gospodarki<sup>53</sup>. W trakcie przeprowadzanych wywiadów także podmioty zainteresowane wielokrotnie wyrażały opinię, że dopuszczenie ich do wstępnych prac nad projektem wpłynęłoby korzystnie na jakość i tempo tworzonego prawa. Ministerstwo Zdrowia przyznaje, że takie rozwiązanie miałyby pewne zalety, choć z drugiej strony podmioty mogą wpływać na kształt projektu w równym stopniu w czasie właściwych konsultacji.

Ważnym czynnikiem istniejącym po stronie ministerstwa, a mającym kluczowe znaczenie dla jakości konsultacji jest kwestia przywództwa politycznego w resorcie. Z rozmów przeprowadzonych podczas przygotowywania raportu wynika, że próby stworzenia sprawnych procedur konsultacji społecznych podejmowali ministrowie Jerzy Hausner i Marek Balicki. Najważniejszą zmianą wprowadzoną przez Jerzego Hausnera było publikowanie wszystkich projektów ustaw i rozporządzeń na stronach resortu<sup>54</sup>. Ponadto próbowano wdrażać to rozwiązanie na etapie prac nad nowymi regulacjami białych i zielonych ksiąg, które miały być punktem wyjścia do rozmów z interesariuszami. Takie podejście miało na celu włączenie podmiotów społecznych do współpracy jeszcze przed powstaniem projektu aktu prawnego. Próby te napotykały jednak opór spowodowany naciskiem politycznym na przyspieszenie prac legislacyjnych<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> Program prac legislacyjnych Rady Ministrów na 2011. Projekty ustaw, [http://bip.kprm.gov.pl/portal/kpr/16/287/Plan\\_prac\\_Rady\\_Ministrow.html](http://bip.kprm.gov.pl/portal/kpr/16/287/Plan_prac_Rady_Ministrow.html) [listopad 2011].

<sup>53</sup> *Reforma regulacji*, dz. cyt.

<sup>54</sup> Opinia Marka Balickiego, byłego ministra zdrowia, wyrażona podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, 03.10.2011.

<sup>55</sup> Opinia Wojciecha Kutyły, dyrektora generalnego Ministerstwa Zdrowia, wyrażona podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, 24.11.2011.



## 4. Wnioski i rekomendacje

### Wnioski

Konsultacje społeczne są ważnym elementem budowania społeczeństwa obywatelskiego, gdyż za ich sprawą zainteresowane podmioty włączane są w proces tworzenia prawa. Zarówno stopień zaangażowania interesariuszy, jak i gotowość administracji do uwzględnienia zgłaszanych uwag jest jednym z wyznaczników stopnia rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Jakość przeprowadzonych konsultacji w sprawie projektu ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym może wskazywać, że ten etap legislacji wciąż nie funkcjonuje we właściwy sposób.

Interesariusze dość krytycznie oceniają podejście Ministerstwa Zdrowia do procesu konsultacji, zwracając uwagę, że ich zaangażowanie ma minimalny wpływ na ostateczny kształt przyjętych regulacji, a resort zazwyczaj nawet nie udziela informacji, dlaczego zgłoszone uwagi nie zostały uwzględnione.

Zdaniem interesariuszy ministerstwo jest także niechętnie do udzielania informacji i wyjaśnień w trakcie konsultacji. Zbyt rzadko organizowane są konferencje i spotkania z przedstawicielami administracji, kiedy podmioty miałyby dodatkową okazję, by przedstawić swoje stanowisko i dowiedzieć się, na jakim etapie znajdują się prace nad procedowaną ustawą.

Według naszych rozmówców ministerstwo traktuje konsultacje społeczne jedynie jako wymóg obowiązującego prawa. Ze względu na sposób ich prowadzenia oraz stosunek resortu do nadesłanych propozycji mają one minimalny wpływ na ostateczny kształt tworzonego prawa. Z kolei MZ zapewnia, że wszystkie uwagi są analizowane i uwzględniane, jeżeli to uzasadnione. Zdaniem Jacka Chojnackiego z Departamentu Ubezpieczenia Zdrowotnego zarzuty interesariuszy dotyczące prowadzonych konsultacji wynikają przede wszystkim z nieuwzględnienia przesłanych propozycji. Jak dodaje, resort nie jest w stanie wziąć pod uwagę opinii wszystkich stron i musi szukać równowagi pomiędzy spełnieniem oczekiwań partnerów społecznych a ochroną interesu publicznego<sup>56</sup>.

Podmioty słusznie zarzucają resortowi zdrowia, że niewłaściwie interpretuje przepisy uchwały nr 49 dotyczące przygotowania oceny skutków regulacji. Zgodnie z zapisami OSR powinna być przygotowana przed projektem aktu normatywnego. Jest to odrębna część uzasadnienia, które jest dołączane do projektu aktu razem z wynikami konsultacji dotyczący-

---

<sup>56</sup> Opinia Jacka Chojnackiego.

mi kształtu OSR. Dlatego ministerstwo, przygotowując OSR, powinno konsultować się z zainteresowanymi stronami.

Chociaż prawo nie wymaga od resortu, by publikował założenia do projektu, jeśli znajduje się on w programie prac legislacyjnych rządu, to wprowadzenie takiej praktyki podniosłoby jakość konsultacji. Udział środowisk eksperckich już na wczesnym etapie prac nad projektem mógłby pomóc w usunięciu błędnych zapisów i wypracowaniu wspólnego stanowiska. Dodatkowo ministerstwo nie traciłoby czasu i zasobów na tworzenie projektu, który już na etapie założeń zawierałby błędy lub byłby po prostu niepotrzebny.

Jak już wyżej wspomniano, w przypadku ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym obowiązywał trzydziestodniowy termin nadsyłania uwag. Ten czas wydaje się rozsądnym kompromisem pomiędzy zapewnieniem podmiotom wystarczającego czasu na analizę dokumentu a wymogami procesu legislacji. Trzeba więc ocenić to pozytywnie.

Należy również pamiętać, że istniejące w Polsce źródła *soft law* nie są traktowane przez administrację publiczną jako wzór dobrych praktyk. Istnieje tendencja do przestrzegania wyłącznie twardego prawa. Może wynikać to z tego, że konsultacje społeczne, jako stosunkowo nowy mechanizm, nie zakorzeniły się jeszcze w polskiej kulturze organizacyjnej.

Na koniec warto podkreślić, że istotny wpływ na sposób przeprowadzania konsultacji społecznych ma fakt, kto pełni funkcję ministra. Zdarza się, że czynnik polityczny w sposób istotny wpływa na konieczność znacznego przyspieszenia prac nad projektem ustawy. Wówczas brakuje czasu, aby rzetelnie zbudować lub dopracować dokument. Czynnik taki odgrywa zatem kluczową rolę i ma wpływ na sposób realizacji całego procesu konsultacji.

### Rekomendacje

- ♦ Ministerstwo Zdrowia powinno dołożyć wszelkich starań, by podmioty otrzymywały pełną i wyczerpującą odpowiedź odnośnie do prac nad projektem aktu prawnego. Chodzi zarówno o możliwie szybką publikację stanowiska resortu do zgłoszonych uwag, jak i sprawną komunikację z interesariuszami w trakcie konsultacji. Taka praktyka działałaby mobilizująco na uczestniczące w konsultacjach podmioty i budowałaby w nich przekonanie, że ich udział i zaangażowanie są zauważane i doceniane przez resort.
- ♦ Konieczne jest stworzenie lepszego systemu informacji o rozpoczęciu konsultacji. Zaleca się albo zupełne wycofanie roz-

dzielnika i umieszczanie informacji tylko w BIP, albo stworzenie mechanizmów umożliwiających zainteresowanym podmiotom wpisania ich do rozdzielnika.

- ♦ Sugeruje się stworzenie wiążących regulacji prawnych w dziedzinie konsultacji społecznych. Regulacje typu *soft* nie muszą być bowiem brane pod uwagę przez podmiot prowadzący konsultacje. Ponadto w obecnym stanie prawnym interesariusze nie mogą się powoływać na żadne regulacje prawne, jeśli mają zastrzeżenia co do jakości procedury.
- ♦ Należy rozważyć możliwość stopniowego wdrażania rozwiązań prawnych stosowanych odnośnie do konsultacji przez dyrekcje generalne Komisji Europejskiej, tzn. najpierw poddać daną kwestię pod debatę publiczną (poprzez wydanie zielonej książki wskazującej główne problemy), a potem formułować założenia do projektu ustawy.
- ♦ Aby ograniczyć negatywny wpływ polityków na legislację, sugeruje się zwiększenie niezależności urzędników pracujących nad projektem aktu prawnego.
- ♦ Warto rozważyć upowszechnienie elektronicznej formy przeprowadzania konsultacji społecznych. Umieszczenie na stronie formularza, zawierającego zestaw konkretnych pytań odnoszących się do projektowanych regulacji, ujednoliciłoby formę przesyłanych uwag.

## Bibliografia

### Akty prawne i regulacje

Konstytucja RP uchwalona 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

Reforma regulacji. Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych (KRM-0102-40-09).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej z 20 czerwca 2002 r., Dz.U. 1999, nr 82, poz. 929.

Uchwała nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. 2002, nr 13, poz. 221 z późn. zm.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz.U. 2010, nr 11, poz. 66 z późn. zm.

- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93 z późn. zm.
- Ustawa z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz.U. 1991, nr 55, poz. 235 z późn. zm.
- Ustawa z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, tekst jedn. Dz.U. 2001, nr 79, poz. 854 z późn. zm.
- Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, tekst jedn. Dz.U. 2010, nr 234, poz. 1536, z późn. zm.
- Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997, nr 82, poz. 928, z późn. zm.
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658 z późn. zm.
- Ustawa z 6 lipca 2006 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych oraz wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. 2001, nr 100, poz. 1080 z późn. zm.
- Ustawa z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. 2005, nr 169, poz. 1414 z późn. zm.
- Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. 1996, nr 106, poz. 492, z późn. zm.
- Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. 2004, nr 210, poz. 2135 z późn. zm.
- Wytyczne do oceny skutków regulacji (OSR), dokument przyjęty przez Radę Ministrów 10 października 2006 r.

### **Spotkania warsztatowe**

- Spotkanie z Jackiem Chojnackim, pracownikiem Departamentu Ubezpieczeń Zdrowotnych Ministerstwa Zdrowia, Warszawa, 05.10.2001 oraz 18.11.2011.
- Spotkanie z Katarzyną Sabiłło, prezesem Zarządu Fundacji Lege Pharmaciae, Warszawa, 20.10.2011.
- Spotkanie z Konstantym Radziwiłłem, wiceprezesem Naczelnej Rady Lekarskiej, Warszawa, 26.10.2011.
- Spotkanie z Markiem Balickim, byłym ministrem zdrowia, Warszawa, 03.10.2011.
- Spotkanie z Pawłem Kalbarczykiem, byłym przewodniczącym Komisji Ubezpieczeń Zdrowotnych i Wypadkowych Polskiej Izby Ubezpieczeń, Warszawa, 07.11.2011.
- Spotkanie z Wojciechem Kutylą, dyrektorem generalnym Ministerstwa Zdrowia, i Jackiem Woźniakiem, dyrektorem w Biurze Dyrektora Generalnego Ministerstwa Zdrowia, Warszawa, 24.11.2011.

### **Raporty i dokumenty**

Poselski projekt ustawy o dobrowolnych dodatkowych ubezpieczeniach zdrowotnych, druk sejmowy nr 293.

Program prac legislacyjnych Rady Ministrów na 2011 - projekty ustaw, [http://bip.kprm.gov.pl/portal/kpr/16/287/Plan\\_prac\\_Rady\\_Ministrow.html](http://bip.kprm.gov.pl/portal/kpr/16/287/Plan_prac_Rady_Ministrow.html).

### **Publikacje książkowe**

Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują*, Warszawa 2005.

Morris S., Devlin N., Parkin D., *Ekonomia w ochronie zdrowia*, Warszawa 2011.

Sobczak A., Dudzik E., Juszczyk G., *Prywatne ubezpieczenia zdrowotne w Polsce - raport z badań*, Warszawa 2003.

Suchecka J., *Ekonomia zdrowia i opieki zdrowotnej*, Warszawa 2010.

*Ubezpieczenia osobowe*, red. E. Wierzbicka, Warszawa 2009.

## **Ocena jakości przeprowadzonych konsultacji społecznych nad projektem europejskiego partnerstwa innowacji na rzecz „aktywnego i zdrowego starzenia się”**

### **Wprowadzenie (*executive summary*)**

Celem niniejszego opracowania jest analiza jakości konsultacji społecznych w Unii Europejskiej na przykładzie prac nad projektem Europejskiego Partnerstwa Innowacji na rzecz aktywnego i zdrowego starzenia się. Podstawowym kryterium oceny były wywiady przeprowadzone z reprezentantami Komisji Europejskiej oraz partnerów społecznych biorących udział w konsultacjach. Pytania kierowane do uczestników rozmów sformułowano w największym stopniu na podstawie tzw. minimalnych standardów, które stanowią bazę dla oceny jakości konsultacji w Unii Europejskiej. Badając problem i opierając się na opiniach wyrażonych przez respondentów, autorzy doszli do wniosku, że procedury przeprowadzania konsultacji w Unii Europejskiej wymagają usprawnienia. Powinny one w istotnym stopniu uwzględniać czynnik nieadministracyjny w kreowaniu polityki publicznych i w procedurach legislacyjnych UE.

Poniższe studium przypadku jest pierwszym dokumentem, który ma na celu analizę jakości procesu kształtowania polityki zdrowotnej z punktu widzenia realizacji zasady partycypacji społecznej. W ramach

warsztatów planowane jest przeprowadzenie podobnych badań – również na zasadzie porównania – w wybranym państwie europejskim oraz (czego efektem ma być raport główny) zbadanie tego zagadnienia w polskiej administracji.

## Wstęp

Niniejszy dokument stanowi studium przypadku (*case study*) będące efektem badań, które grupa słuchaczy KSAP przeprowadziła w ramach warsztatów problemowych dotyczących analizy pracy administracji w obszarze polityki zdrowotnej z punktu widzenia jakości konsultacji społecznych. Przedstawione tu wnioski dotyczą jakości konsultacji społecznych na przykładzie prac nad programem Europejskie Partnerstwo Innowacji (EIP) na rzecz aktywnego i zdrowego starzenia się. Analiza tak ujętego problemu przeprowadzona została w oparciu o wywiady i rozmowy z osobami reprezentującymi podmioty biorące udział w konsultacjach, a także analizę dokumentów. Program EIP został wybrany do analizy z dwóch powodów. Po pierwsze, jest to projekt pilotażowy nowego typu, który zakłada przetestowanie najodpowiedniejszej formy partnerstw przed uruchomieniem dalszych, bardziej szczegółowych działań. Po drugie, dotyczy on bardzo aktualnego problemu w skali całego kontynentu, czyli starzenia się społeczeństw, które wymusza tworzenie długoterminowych strategii w różnych obszarach życia społecznego, w tym zdrowia publicznego.

Zadaniem autorów było zbadanie jakości przeprowadzanych przez Komisję Europejską konsultacji społecznych w związku z zamiarem wdrożenia programu. W studium przypadku skupiono się zatem na znaczeniu i wadze zasady partycypacji społecznej w projektowaniu publicznej polityki zdrowotnej w Unii Europejskiej na przykładzie omawianego Partnerstwa Innowacji.

Aby zbadać proces konsultacji, przeprowadzono sześć wywiadów: dwa z przedstawicielami organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką zdrowia publicznego, dwa z urzędnikami reprezentującymi Komisję Europejską, z polskim dyplomatą w Stałym Przedstawicielstwie Polski przy Unii Europejskiej oraz z analitykiem Centrum Studiów nad Polityką Europejską (CEPS – *Centre for European Policy Studies*).

W rozdziale pierwszym zarysowany został system konsultacji społecznych w ramach porządku Unii Europejskiej. Opisano w nim zasady konsultacji oraz standardy sformułowane przez Komisję Europejską. W rozdziale drugim opisano, czym jest Europejskie Partnerstwo Innowacji na rzecz aktywnego i zdrowego starzenia się, oraz przedstawiono jego

genezę, zadania i cele. Rozdział trzeci przedstawia przebieg procesu konsultacji oraz prezentuje głównych interesariuszy, którzy wzięli udział w rozmowach. Opisano to, w jaki sposób Komisja dotarła do interesariuszy oraz jaką metodą konsultacje zostały przeprowadzone. Następnie scharakteryzowano zadania grupy sterującej, której działalność ma być dalszym etapem wdrażania programu. W rozdziale czwartym przedstawiono oceny i opinie odnośnie do jakości przeprowadzonych konsultacji, wyrażone przez rozmówców. W ostatniej części sformułowano zaś wnioski z *case study*.

## 1. System konsultacji społecznych w Unii Europejskiej

Konsultacje społeczne są istotnym elementem procesu legislacyjnego i tworzenia polityk w Unii Europejskiej. Podstawa prawna dla nich znajduje się w traktacie lizbońskim (art. 11). Zagadnienie wagi dialogu społecznego dla procesu legislacji w Unii Europejskiej znalazło także potwierdzenie w postanowieniach traktatu amsterdamskiego (art. 137-139; protokół nr 7 do traktatu amsterdamskiego). Istotną rolę w procesie konsultacji społecznych odgrywają również organy doradcze i opiniodawcze – Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny reprezentujący na forum unijnym różne grupy oraz Komitet Regionów.

Spójne ramy dla konsultacji społecznych wyznaczają dokumenty Komisji Europejskiej. W *Białej księdze na temat sprawowania rządów w Europie* wskazuje się, że w celu zapewnienia jakości, odpowiedzialności i skuteczności polityk unijnych niezbędna jest szeroka partycypacja partnerów społecznych reprezentujących różne grupy interesu<sup>1</sup>. W komunikacie Komisji *W kierunku lepszej kultury konsultacji i dialogu* stwierdza się, że konsultacje społeczne organizowane są po to, by zapewnić możliwość udziału w procesie legislacyjnym przedstawicielom władz regionalnych i lokalnych, podmiotom społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorstw i związków przedsiębiorstw, naukowcom i ekspertom, a także obywatelom oraz zainteresowanym stronom w krajach trzecich<sup>2</sup>. W dokumencie tym sformułowano zostały także generalne zasady oraz minimalne standardy konsultacji społecznych w Unii Europejskiej. Do zasad generalnych należą:

- ♦ **partycypacja** - dążenie do możliwie najszerszego konsultowania większości inicjatyw, szczególnie propozycji legislacyjnych;

<sup>1</sup> Biała księga na temat sprawowania rządów w Europie [COM(201)428].

<sup>2</sup> *W kierunku lepszej kultury konsultacji i dialogu – zasady ogólne i minimalne standardy na potrzeby konsultacji Komisji z zainteresowanymi stronami* [COM(2002)0704].



- ♦ **otwartość i odpowiedzialność** - zobowiązanie zarówno dla Komisji, jak i organizacji społecznych, by konsultacje prowadziły w sposób klarowny i odpowiedzialny, ponieważ ten element tworzenia i administrowania polityki unijnej ma być przejrzysty oraz czytelny dla opinii publicznej;
- ♦ **efektywność** - dla osiągnięcia realnego wpływu na proces tworzenia polityki podkreśla się konieczność możliwie szybkiego zaangażowania zainteresowanych stron;
- ♦ **spójność** - elementem procesu konsultacji są mechanizmy ewaluacji i monitorowania zarówno ze strony Komisji, jak i grup interesu. Ma to służyć budowaniu spójnego, otwartego, przejrzystego i sprawnie działającego systemu.

Z kolei na minimalne standardy konsultacji składają się:

- ♦ **jasność przedmiotu konsultacji** - sprecyzowane zostały wymagania formalne dla dokumentów oraz komunikatów dotyczących konsultacji. Powinny być one sporządzone w sposób zwięzły, zwarty i zrozumiały oraz zawierać całość niezbędnych informacji. Wymagania formalne mają uprościć proces przygotowywania i nadsyłania stanowisk;
- ♦ **grupy docelowe** - do konsultacji powinny zostać zaproszone podmioty, których bezpośrednio dotyczą rozważane kwestie lub które będą zaangażowane w proces wdrożeniowy, a także instytucje czy organizacje, które ze względu na cele statutowe mogą być zainteresowane danym problemem;
- ♦ **informowanie** - udostępniając informacje na temat konsultacji, Komisja powinna wykorzystywać różnorodne kanały informacji w zależności od potrzeb określonych audytorów. Obecnie najbardziej rozpowszechnionym narzędziem promocji i informowania o procesie konsultacji jest internet<sup>3</sup>;
- ♦ **czasowe ramy partycypacji** - wyznaczono okres co najmniej 6 tygodni na zaplanowanie konsultacji i przedstawienie pisemnych opinii. Czas na konsultacje określony został jako wypadkowa potrzeby właściwego „wkładu” zainteresowanych stron oraz płynności w procesach decyzyjnych;

---

<sup>3</sup> W celu zapewnienia obywatelom szerokiej informacji z zakresu idei konsultacji społecznych, aktualnie prowadzonych prac, a także bazy danych zawierającej informacje o ciążach konsultacyjnych stworzono strony internetowe: <http://europa.eu.int./yourvoice> [3.06.2011 r.], [www.powerbase.info/index.php/European\\_Commission\\_CONECCS\\_Database](http://www.powerbase.info/index.php/European_Commission_CONECCS_Database) [3.06.2011 r.].

- ♦ **potwierdzanie i reakcje zwrotne** – Komisja jest zobligowana do potwierdzenia odbioru zgłaszanych wniosków. Zainteresowane strony mają wgląd w rezultaty konsultacji na stronach internetowych KE<sup>4</sup>.

Ponadto, jak zaznacza się w dokumentach unijnych, przy wyborze partnerów konsultacji Komisja powinna wziąć pod uwagę następujące elementy<sup>5</sup>:

- ♦ wpływ konsultacji na inne dziedziny polityki publicznej;
- ♦ możliwość wykorzystania wiedzy specjalistycznej (ekspertkiej);
- ♦ zagwarantowanie szerokiej reprezentacji różnorodnym aktorom społecznym i gospodarczym oraz wzięcie pod uwagę interesów niezorganizowanych grup obywateli i specyficznych ich kategorii (np. mniejszości etnicznych, osób starszych);
- ♦ uwzględnienie doświadczeń płynących z wcześniejszych konsultacji;
- ♦ potrzebę zachowania równowagi pomiędzy reprezentacjami małych i dużych organizacji.

Doceniając rolę i wagę konsultacji społecznych, które stanowią istotny element kształtujący dorobek prawny i polityczny UE, zarówno Komisja Europejska, jak i Parlament Europejski podkreślają, że konsultacje mogą jedynie wspomagać, a nie zastępować organy mające legitymację do stanowienia prawa. Nie istnieje zatem obowiązek, by rezultaty konsultacji społecznych były dla organów UE wiążące i obligowały je do podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

## 2. Europejskie Partnerstwo Innowacji – geneza i istota

Źródłem powstania Europejskiego Partnerstwa Innowacji należy szukać w strategii *Europa 2020* przyjętej przez Komisję Europejską 3 marca 2010 r. Jednym z trzech głównych priorytetów tego dokumentu jest rozwój inteligentny, a więc gospodarka oparta na wiedzy i innowacji<sup>6</sup>. Wspomniany dokument określił także siedem projektów przewodnich,

<sup>4</sup> W kierunku lepszej kultury konsultacji i dialogu, dz. cyt.

<sup>5</sup> M. Mendza-Drozd, *Zagadnienia konsultacji społecznych w Unii Europejskiej. Analiza wybranych instytucji i dokumentów*, Warszawa 2010, [http://partycypacjaobywatelska.pl/images/stories/konsultacje\\_spoleczne\\_unia\\_europejska.pdf](http://partycypacjaobywatelska.pl/images/stories/konsultacje_spoleczne_unia_europejska.pdf), [6.06.2011 r.].

<sup>6</sup> *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* [COM (2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 03.03.2010, 5].

które gwarantują postępy w ramach każdego z priorytetów tematycznych. Jednym z pomysłów jest stworzenie *Unii innowacji* – projektu na rzecz poprawy warunków ramowych i dostępu do finansowania badań i innowacji<sup>7</sup>.

Dokument *Europa 2020* zainicjował proces, który zakończył się 6 października 2010 r. Komisja Europejska, zgodnie z założeniami strategii, zaprezentowała wtedy dokument o nazwie *Unia innowacji (Innovation Union)*. Stwierdza się w nim, że konieczne jest lepsze wykorzystywanie zasobów posiadanych przez państwa członkowskie, a także zaleca zwiększenie wydatków na badania i rozwój. Pojawiają się tam też ogólne wskazówki odnośnie do tego, w jaki sposób należy dążyć do innowacyjności<sup>8</sup>.

*Europa 2020* wspomina, a *Unia innowacji* rozwija koncepcję utworzenia tzw. europejskich partnerstw innowacji. Uzasadniając sens ich powstania, twórcy dokumentu piszą: *uwzględniając skalę wyzwań społecznych i presję czasu oraz ograniczone zasoby, Europa nie może sobie dłużej pozwolić na obecne rozdrobnienie działań i powolne tempo zmian. Trzeba połączyć wysiłki i wiedzę specjalistyczną w dziedzinie badań i innowacji, aby osiągnąć niezbędną masę krytyczną. Równocześnie od samego początku należy stworzyć warunki ułatwiające szybkie wprowadzanie przełomowych rozwiązań na rynek, a tym samym szybko przynoszące obywatelom korzyści i zwiększające konkurencyjność.*

Partnerstwa mają służyć do testowania nowego podejścia do badań i innowacji w UE oraz odpowiadać na wyzwania, koncentrując się na społecznych korzyściach i szybkiej modernizacji powiązanych sektorów oraz rynków. Mają także działać w całym łańcuchu badań i innowacji. Partnerstwa połączą wszystkie istotne podmioty na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym w celu:

- ◆ zwiększenia wysiłków związanych z badaniami i rozwojem;
- ◆ koordynacji inwestycji w projekty demonstracyjne i pilotażowe;
- ◆ przewidywania i przyspieszania wszelkich niezbędnych regulacji i standardów;
- ◆ zwiększania popytu.

Ponadto mają organizować, upraszczać i lepiej koordynować istniejące instrumenty i inicjatywy, a w razie potrzeby uzupełniać je nowymi

---

<sup>7</sup> Tamże.

<sup>8</sup> *Projekt przewodni strategii Europa 2020. Unia innowacji.* Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów [COM(2010) 546 wersja ostateczna, Bruksela, 06.10.2010 r.].

działaniami. Powinno to ułatwić partnerom współpracę i osiągnięcie lepszych oraz szybszych rezultatów w porównaniu ze stanem obecnym<sup>9</sup>.

W *Unii innowacji* znajduje się również opis systemu zarządzania i monitoringu partnerstw. Jedną z głównych zasad jest zapewnienie równowagi między interesariuszami. Zainteresowane strony z całego „łańcucha popytu-podaży” powinny być zatem adekwatnie reprezentowane. Każde partnerstwo będzie kierowane przez przedstawiciela rady sterującej złożonej z określonej liczby przedstawicieli wysokiego szczebla z państw członkowskich, parlamentarzystów, liderów przemysłu, badaczy oraz innych zainteresowanych stron. Rada ma być wspierana przez grupy operacyjne złożone z ekspertów sektora prywatnego i publicznego oraz praktyków i użytkowników, którzy zdefiniują i zrealizują „pakiet roboczy”. Radzie przewodniczyć będzie odpowiedni komisarz (lub komisarze), a wspierać ją ma sekretariat zapewniony przez Komisję<sup>10</sup>.

*Unia innowacji* określa kilka obszarów, w których przeprowadzenie takich partnerstw jest możliwe i pożądane. Pierwszy pilotażowy projekt ma dotyczyć zagadnień aktywnego i zdrowego starzenia się. Wśród celów pilotażu wskazano weryfikację wartości dodanej koncepcji, pomiar zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron, zapewnienie oglądu najlepszych sposobów opracowania pakietów roboczych oraz zagwarantowanie skutecznego zarządzania<sup>11</sup>.

Rada UE poparła inicjatywę uruchomienia pilotażowego partnerstwa na rzecz aktywnego i zdrowego starzenia się 26 listopada 2010 r. Głównym celem partnerstwa jest podniesienie do 2020 r. o 2 lata średniej długości życia w zdrowiu w UE. Cel ten ma być zrealizowany poprzez:

- ◆ zapewnienie lepszych i zdrowszych warunków życia dla osób starszych, w tym możliwości aktywnego i niezależnego życia;
- ◆ stworzenie wydajniejszych systemów opieki i zdrowia;
- ◆ wzmocnienie konkurencyjności europejskiego przemysłu poprzez nowe rynki i rozwój biznesu<sup>12</sup>.

Założenia partnerstwa mają wychodzić naprzeciw problemom, które pojawiły się w państwach członkowskich. Według Komisji Europejskiej do 2050 r. odsetek osób żyjących w Unii Europejskiej w wieku 65 lat

<sup>9</sup> Tamże, s. 25.

<sup>10</sup> Tamże, s. 25-27.

<sup>11</sup> Tamże, s. 29.

<sup>12</sup> Strona Europejskiego Partnerstwa Innowacji na rzecz aktywnego i zdrowego starzenia się, [http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index\\_en.cfm?section=active-healthyageing](http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?section=active-healthyageing) [02.06.2011 r.].

i więcej wzrosnie o 70%, a tych powyżej 80. roku życia aż o 170%<sup>13</sup>. Ta istotna zmiana w strukturze społecznej stanowi wyzwanie dla systemu ochrony zdrowia. Należy bowiem utrzymać jakość świadczonych usług przy zmniejszonej liczbie osób aktywnych zawodowo.

Więcej lat przeżytych w dobrym zdrowiu oznaczać będzie wyższą jakość życia i lepszą niezależność osób starszych, a tym samym możliwość pozostania aktywnym. Pozwoli to na zmniejszenie obciążeń systemu zdrowia, a także późniejsze przechodzenie na emeryturę, co będzie miało pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy państw członkowskich. Partnerstwo zakłada, że współpraca podmiotów ze sfery gospodarczej, społecznej i administracji publicznej pozwoli na zwiększenie efektywności istniejących rozwiązań i stworzenie nowych pomysłów, które przyczynią się do zrealizowania powyższej wizji.

### 3. Proces konsultacji w ramach Partnerstwa i jego efekty

Podstawą stworzenia i dalszego funkcjonowania Partnerstwa jest udział w nim różnych podmiotów życia gospodarczego i społecznego z Unii Europejskiej oraz spoza niej. Za proces przeprowadzenia konsultacji oraz dalsze wdrażanie Partnerstwa odpowiadają dwie dyrekcje Komisji: DG SANCO (Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Konsumentów) oraz DG INFSO (Dyrekcja Generalna ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów).

Pierwszym etapem wdrażania Partnerstwa było przeprowadzenie konsultacji społecznych, które trwały od 26 listopada 2010 r. do 28 stycznia 2011 r. Komisja założyła, że wezmą w nich udział najważniejsze podmioty z punktu widzenia podaży i popytu: władze publiczne, publiczni i prywatni dostawcy usług opieki zdrowotnej, podmioty ustanawiające normy i specjaliści w dziedzinie zamówień publicznych, sektor prywatny, pracownicy służby zdrowia, naukowcy i grupy użytkowników ze wszystkich etapów cyklu innowacji – od badań naukowych do zastosowań końcowych<sup>14</sup>. Wymienieni interesariusze byli najbardziej preferowani, ponieważ dysponowali największą wiedzą na temat Partnerstwa. Możliwy jednak był udział każdej chętnej osoby. W konsultacjach mogły również uczestniczyć podmioty spoza Unii.

---

<sup>13</sup> Strona Komisji Europejskiej dotycząca zdrowia, [http://ec.europa.eu/health/my\\_health/elderly/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/my_health/elderly/index_en.htm) [03.06.2011 r.].

<sup>14</sup> Ankieta konsultacyjna Europejskiego Partnerstwa Innowacji na rzecz aktywnego i zdrowego starzenia się, [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/einclusion/docs/ahaip/questionnaires/pl.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/docs/ahaip/questionnaires/pl.pdf) [06.06.2011 r.].

Komisja Europejska założyła sobie następujące cele:

- ◆ uzyskanie pełniejszego i bardziej szczegółowego obrazu istniejących inicjatyw krajowych, regionalnych oraz lokalnych;
- ◆ zidentyfikowanie, dzięki interesariuszom, słabych punktów Unii Europejskiej w dziedzinie innowacji;
- ◆ określenie ewentualnych możliwości synergii między różnymi sektorami gospodarki, społeczeństwa obywatelskiego i administracji, zajmującymi się problematyką aktywnego starzenia się (szczebel UE, krajowy, regionalny);
- ◆ wyznaczenie zakresu działania Partnerstwa na szczeblu europejskim<sup>15</sup>.

Konsultacje odbywały się głównie drogą elektroniczną z wyjątkiem konferencji, która miała miejsce 26 listopada 2010 r. W spotkaniu wzięło udział 150 interesariuszy oraz przedstawiciele DG SANCO i DG INFSO. Dyskutowano o założeniach Partnerstwa oraz o działaniach, jakie należałoby podjąć, by osiągnąć zakładane cele. Część konsultacji przebiegająca online przyjęła formę ankiety umieszczonej na stronach internetowych Komisji. Informacja o konsultacjach została również przesłana drogą elektroniczną do podmiotów najbardziej aktywnych w poprzednich konsultacjach.

Formularz zawierający pytania zamknięte i otwarte składał się z czterech części. Pierwsza z nich dotyczyła informacji na temat uczestnika konsultacji, w drugiej pytano o przeszkody uniemożliwiające rozwój innowacji, w trzeciej natomiast Komisja była zainteresowana obecnie istniejącymi inicjatywami, które powiązane są z Partnerstwem. Czwarta część dotyczyła zaś pomysłów na ewentualne przyszłe inicjatywy. Do formularza można było dołączyć dodatkowe uwagi oraz analizy. Ankieta dostępna była we wszystkich językach urzędowych UE.

Konsultacje formalnie trwały do 28 stycznia 2011 r., jednak prośby ze strony interesariuszy skłoniły Komisję Europejską do przedłużenia terminu nadsyłania formularzy o 7 dni. W kwietniu 2011 r. opublikowano raport podsumowujący proces konsultacji. Dokonano w nim analizy zarówno opinii uczestników konsultacji, jak i uwag, które nadesłali, zachowując strukturę wpisaną w formularz konsultacyjny<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Tamże.

<sup>16</sup> *Synthesis report on the public consultation on the European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing*, [http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index\\_en.cfm?section=active-healthyageing&pg=consultation](http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?section=active-healthyageing&pg=consultation) [01.06.2011 r.].

W sumie DG SANCO i DG INFSO otrzymały 524 odpowiedzi. W raporcie podkreślono specyfikę konsultacji polegającą na tym, że wiele podmiotów na różnych poziomach współpracowało ze sobą w celu ustalenia wspólnego stanowiska. W raporcie zaprezentowano analizę opinii interesariuszy pod względem geograficznym. Najwięcej odpowiedzi nadeszło z Hiszpanii (61), Danii (52) i Wielkiej Brytanii (49). Znacznie mniejszą aktywność wykazywali interesariusze z nowych państw członkowskich, np. z Polski (2), Bułgarii (2) czy Czech (8). Nadesłano 14 odpowiedzi spoza UE. Połowa zgłoszeń pochodziła od podmiotów sektora prywatnego (262), 26% od pojedynczych osób, 24% natomiast od władz publicznych różnego szczebla (36% szczebel rządowy, 36% regionalny, 15% lokalny, 6% inny, 4% międzynarodowy, 3% organy UE). Spośród interesariuszy sektora prywatnego największą aktywnością wykazali się przedstawiciele przemysłu (73)<sup>17</sup>.

Zgodnie z zapisami dokumentu *Unia innowacji* kolejnym etapem prac nad Partnerstwem było stworzenie grupy sterującej. W jej składzie znaleźli się przedstawiciele Komisji Europejskiej, czterech państw członkowskich, reprezentanci regionów i przemysłu, osoby zajmujące się opieką zdrowotną i socjalną, a także przedstawiciele organizacji społecznych działających na rzecz osób starszych i pacjentów. W sumie w skład grupy weszły 33 osoby. Zespół ten zaczął pracę 2 maja 2011 r., a za cel powziął sobie stworzenie rekomendacji dla *Strategicznego planu implementacji*<sup>18</sup>.

Dobór państw członkowskich do składu grupy (Belgia, Hiszpania, Węgry, Polska) jest skutkiem decyzji politycznej w ramach Rady, która zdecydowała się delegować przedstawicieli czterech kolejnych krajów sprawujących prezydencję. Pozostali uczestnicy zostali wytypowani przez DG SANCO i DG INFSO spośród tych podmiotów konsultacji społecznych, które były najbardziej aktywne i mogą istotnie przyczynić się do osiągnięcia celów zapisanych w Partnerstwie. Na czele grupy stoi komisarz ds. zdrowia i konsumentów John Dalli. Powołano także instytucję szerpów, których zadaniem jest koordynacja działań członków grupy, w tym tworzenie agendy spotkań. Możliwe jest również powoływanie zespołów roboczych składających się z ekspertów<sup>19</sup>.

Utworzona grupa sterująca jest swego rodzaju kontynuacją konsultacji społecznych, ale realizowanych w innej formie. Zakończona już

<sup>17</sup> Tamże, s. 9-10.

<sup>18</sup> Strona grupy sterującej, [http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index\\_en.cfm?section=active-healthy-ageing&pg=steering-group](http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?section=active-healthy-ageing&pg=steering-group) [06.06.2011 r.].

<sup>19</sup> *Guidance paper for the steering group of the pilot European innovation partnership on active and healthy ageing*, Commission staff working paper, SEC(2011) 589 final, Brussels, May 2011, s. 5-6.

część dyskusji pozwoliła natomiast zbudować podstawę dla prac tej jednostki, a także wyznaczyć główne pola jej działań.

#### **4. Ocena jakości konsultacji z punktu widzenia przedstawicieli Komisji Europejskiej i partnerów społecznych**

Podczas rozmów z uczestnikami konsultacji, tak ze strony Komisji Europejskiej, jak i partnerów społecznych, pytano przede wszystkim o ocenę przygotowania konsultacji, sposób ich przeprowadzenia oraz użyteczność. Chodziło głównie o sprawdzenie, czy udało się zrealizować wytyczne opisane w rozdziale pierwszym. Opierając się na tych kryteriach, dokonaliśmy analizy wypowiedzi przedstawicieli Komisji Europejskiej oraz partnerów społecznych.

##### **Ocena konstrukcji formularza (kryterium jasności)**

Oceniając jasność przedmiotu konsultacji, przedstawiciele Komisji zwrócili uwagę, że obie dyrekcje generalne zdecydowały się skorzystać z ankiety zawierającej bardzo precyzyjne pytania dotyczące konkretnych kwestii. Według Komisji miało to na celu wprowadzenie bardziej przejrzystej struktury formularza i łatwiejszego analizowania nadesłanych odpowiedzi oraz szybszego wyciągania wniosków<sup>20</sup>. Jednak zdaniem części interesariuszy ankieta była niewłaściwie skonstruowana. Część podmiotów uczestniczących w konsultacjach twierdziła, że w pytaniach zawarte były tezy, z którymi się nie zgadzano<sup>21</sup>. Kontrowersje wzbudziła też kwestia limitu słów przeznaczonych na odpowiedź na dane pytanie. Zdaniem niektórych partnerów społecznych uniemożliwiło to precyzyjne przedstawienie swojego stanowiska<sup>22</sup>. Jako problem wskazano też limit czasowy na napisanie komentarza – strona z elektronicznym formularzem wygasła po 90 minutach, co stwarzało dodatkową trudność w przedstawieniu opinii<sup>23</sup>. Przedstawiciele Komisji podkreślali, jak ważne jest dla nich, by nadsyłane stanowiska były związane i konkretnie odnosiły się do badanego

<sup>20</sup> Opinia Karoliny Łągiewki, analityka w DG SANCO, wyrażona podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP.

<sup>21</sup> Opinia Ilarii Passarani, Health Senior Policy Officer w departamencie żywności, zdrowia, środowiska i bezpieczeństwa w Bureau Europeen des Unions de Consommateurs, wyrażona podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP.

<sup>22</sup> Opinia Julii Wadoux reprezentującej AGE Platform Europe, stowarzyszającą ponad 150 organizacji zajmujących się sprawami osób starszych, wyrażona podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP.

<sup>23</sup> Opinia I. Passarani.



zagadnienia. Stąd wybór ankiety oraz wprowadzenie limitu słów w pytaniach otwartych<sup>24</sup>. Przedstawiciele KE zaznaczali, że w sytuacjach, gdy odpowiedzi na konsultacje jest dużo, szczególnie istotne jest to, by spełniały one formalne wymogi – m.in. w kwestii zwięzłości. Krótkie i zwarte odpowiedzi są łatwiejsze do zanalizowania i włączenia do całościowego raportu z przebiegu konsultacji<sup>25</sup>.

Przedstawiciele Komisji zwracali też uwagę, że część partnerów społecznych, w oderwaniu od spraw konsultowanych w ramach Partnerstwa, przygotowała swoje opinie na temat problemu starzejącego się społeczeństwa. Wprowadzenie limitu słów na odpowiedź miało ograniczyć nadsyłanie opinii wykraczających poza meritum konsultacji. Z kolei przedstawiciele organizacji społecznych podkreślali, że koncepcja Partnerstwa tylko w niewielkim stopniu objęła złożoność problemu, jakim jest zdrowe i aktywne starzenie się. Dlatego w trakcie konsultacji starali się ukazać szerszą perspektywę<sup>26</sup>.

### **Ocena kryterium czasowego**

Konsultacje społeczne dotyczące Europejskiego Partnerstwa na rzecz zdrowego i aktywnego starzenia się zostały zainaugurowane 26 listopada 2010 r. i trwały do 29 stycznia 2011 r. W tym wypadku standardy formalne zostały wypełnione – konsultacje nie mogą trwać krócej niż 6 tygodni. Jednak mimo to u partnerów społecznych czas przeznaczony na przeprowadzenie konsultacji budził zastrzeżenia<sup>27</sup>. Jak tłumaczyli, wynika to m.in. ze specyfiki funkcjonowania niektórych organizacji. Część partnerów biorących udział w konsultacjach to organizacje zrzeszające mniejsze podmioty z różnych krajów. Każda opinia musi być z nimi uzgodniona i dopiero na tej podstawie można wypracować wspólne stanowisko, przesyłane następnie do Komisji Europejskiej. Zdaniem przedstawicieli części organizacji w przypadku tych konsultacji dwa miesiące okazały się zbyt krótkim czasem na przygotowanie spójnej opinii<sup>28</sup>.

### **Ocena kryterium dostępności**

Ogłoszenie o rozpoczynającej się procedurze konsultacyjnej zostało umieszczone na stronie internetowej. Dodatkowo do partnerów, którzy odgrywali kluczową rolę w podobnych konsultacjach, zostało wysłane za-

---

<sup>24</sup> Opinia dyrektora generalnego w DG SANCO Andrzeja Rysia, wyrażona podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP.

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> Opinia I. Passarani.

<sup>27</sup> Opinia J. Wadoux.

<sup>28</sup> Opinia I. Passarani oraz opinia J. Wadoux.

proszenie do udziału w procesie. Jednak jak podkreślają organizatorzy, mimo że Komisja stara się jak najszerzej publikować informacje o konsultacjach, nadal uczestnictwo w nich nie rozkłada się równo na wszystkie państwa członkowskie. Różnicę widać szczególnie między krajami dawnej piętnastki a państwami, które później przystąpiły do Unii. Podmioty z nowych państw członkowskich rzadziej uczestniczą w konsultacjach niż przedstawiciele państw starej Unii (z Polski były tylko dwa)<sup>29</sup>. Według przedstawicieli Komisji sytuacja ta może się zmienić, jeśli nastąpi poprawa w zakresie komunikacji między organizacjami z nowych krajów członkowskich a podmiotami unijnymi<sup>30</sup>.

Inną kwestią, podnoszoną przez niektórych partnerów społecznych, jest problem języka<sup>31</sup>. Większość konsultacji przeprowadzana jest po angielsku, co utrudnia udział w nich niektórym podmiotom. Jednak akurat w tym przypadku bariera językowa nie istniała, ponieważ konsultacje dotyczące Partnerstwa prowadzone były we wszystkich oficjalnych językach Unii Europejskiej.

### Ocena reakcji zwrotnej

Odpowiedź na nadesłane opinie miała formę zbiorczego raportu na temat przebiegu konsultacji, opublikowanego na początku kwietnia. Przygotowanie tego zestawienia zajęło dużo czasu, ponieważ odpowiedzi można było nadsyłać w dowolnym oficjalnym języku UE. Przedstawiciele Komisji stwierdzili, że z tego samego powodu na razie nie zostały opublikowane poszczególne stanowiska<sup>32</sup>. Z uwagi na dużą liczbę przesłanych komentarzy niemożliwe było wystosowanie indywidualnej odpowiedzi dla każdego podmiotu biorącego udział w konsultacjach.

Niektórzy partnerzy społeczni zgłaszali zastrzeżenia co do procedury uwzględniania poszczególnych opinii w raporcie. Zwracano uwagę, że konsultacje często przypominają referendum – wygrywają ci, którzy prześlą więcej zbliżonych odpowiedzi lub zgłoszą podobne pomysły. Analiza stanowisk dokonywana jest nie pod kątem ich jakości, lecz ilości<sup>33</sup>. Pani Julia Wadoux reprezentująca AGE Platform Europe (APE), podmiot zrzeszający ponad 150 organizacji krajowych z Unii Europejskiej, powiedziała, że żaden z postulatów APE nie został uwzględniony w raporcie. Przedstawiciele Komisji przyznali, że nadesłane opinie nie zawsze są oce-

<sup>29</sup> *Synthesis report on the public consultation on the European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing*, dz. cyt., s. 9.

<sup>30</sup> Opinia A. Rysia.

<sup>31</sup> Opinia J. Wadoux.

<sup>32</sup> Opinia K. Łagiewki.

<sup>33</sup> Opinia I. Passarani.

niane według jasnych kryteriów i tak naprawdę nadal istnieją pewne niejasności co do tego, jak ważyć poszczególne stanowiska: czy każda opinia powinna liczyć się tak samo, czy też należy brać pod uwagę wielkość podmiotu, który ją prezentuje<sup>34</sup>. Jednocześnie przedstawiciele Komisji zdecydowanie podkreślali, że liczba i treść nadesłanych opinii – nawet jeśli są spójne – nie może całkowicie determinować ostatecznego kształtu dyskutowanego dokumentu. Podmioty pracujące nad daną koncepcją ze strony Komisji biorą pod uwagę nie tylko opinie interesariuszy, ale też wyniki analiz stwierdzające, czy dane działania są potrzebne, a jeśli tak, to w jakim stopniu<sup>35</sup>.

### Ocena pracy grupy sterującej (konsultacje tematyczne)

Grupa sterująca została powołana na początku maja, dlatego efektów jej pracy na razie nie sposób ocenić. Tryb wyboru członków zespołu wzbudził kontrowersje wśród partnerów społecznych ze względu na niejasne zasady wyłaniania osób, które mają uczestniczyć w tych pracach<sup>36</sup>. Przedstawiciele Komisji przyznali, że kryteria w tym zakresie nie są jasno sprecyzowane. Pod uwagę bierze się przede wszystkim zaangażowanie w dotychczasowy proces konsultacji oraz wyniki bilateralnych rozmów z uczestnikami<sup>37</sup>.

## 5. Wnioski

- ◆ Pomimo wielu wytycznych określających, jak powinny przebiegać konsultacje społeczne w procesie kreowania polityk unijnych (zasady ogólne, minimalne standardy), niektóre aspekty pozostają niejasne dla partnerów społecznych, np. procedury ważenia poszczególnych opinii czy wybór członków grupy sterującej podczas konsultacji tematycznych.
- ◆ Partnerzy społeczni i strona urzędnicza mają rozbieżne oczekiwania co do sposobu i efektów konsultacji. Podczas gdy interesariusze starają się przedstawić problem w szerszym kontekście, Komisja oczekuje zwięzłych odpowiedzi na konkretne pytania, które często mają potwierdzić z góry założoną tezę bądź jej zaprzeczyć. Z drugiej strony głos jednej lub kilku grup interesu nie może determinować kształtu projektu.

---

<sup>34</sup> Opinia A. Rysia.

<sup>35</sup> Tamże.

<sup>36</sup> Opinia J. Wadoux.

<sup>37</sup> Opinia K. Łagiewki.

- ◆ Komisja nie chce przeciagać procesu konsultacji i stara się, aby tempo przygotowania nowych projektów było jak najszybsze. W związku z tym daje partnerom społecznym zbyt krótki (według nich) czas na przygotowanie wartościowej i spójnej opinii.
- ◆ Oceniając konsultacje dotyczące Partnerstwa, należy pamiętać, że jest to program pilotażowy, który posłuży jako podstawa do realizowania podobnych przedsięwzięć przez Komisję w przyszłości. W związku z tym procedury i mechanizmy nie są jeszcze do końca dopracowane.

## Bibliografia

- Ankieta konsultacyjna Europejskiego Partnerstwa Innowacji na rzecz aktywnego i zdrowego starzenia się, [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/einclusion/docs/ahaip/questionnaires/pl.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/docs/ahaip/questionnaires/pl.pdf).
- Biała księga na temat sprawowania rządów w Europie [COM(201)428].
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* [COM (2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 03.03.2010, 5].
- European Commission CONECCS Database, [www.powerbase.info/index.php/European\\_Commission\\_CONECCS\\_Database](http://www.powerbase.info/index.php/European_Commission_CONECCS_Database).
- Guidance paper for the steering group of the pilot European innovation partnership on active and healthy ageing, Commission staff working paper, SEC(2011) 589 final, Brussels, May 2011, 5–6.
- Mendza-Drozd Marzena, *Zagadnienia konsultacji społecznych w Unii Europejskiej. Analiza wybranych instytucji i dokumentów*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2010.
- [http://partycypacjaobywatelska.pl/images/stories/konsultacje\\_spoleczne\\_unia\\_europejska.pdf](http://partycypacjaobywatelska.pl/images/stories/konsultacje_spoleczne_unia_europejska.pdf).
- Pilot European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing, [http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index\\_en.cfm?section=active-healthy-ageing](http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?section=active-healthy-ageing).
- Projekt przewodni strategii Europa 2020. Unia innowacji, komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, [COM(2010) 546 wersja ostateczna, Bruksela, 06.10.2010].
- <http://europa.eu.int/yourvoice> – Komisja Europejska „Twój głos w Europie”.
- Synthesis report on the public consultation on the European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing, [http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index\\_en.cfm?section=active-healthy-ageing&tpg=consultation](http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?section=active-healthy-ageing&tpg=consultation).

W kierunku lepszej kultury konsultacji i dialogu - zasady ogólne i minimalne standardy na potrzeby konsultacji Komisji z zainteresowanymi stronami [COM(2002)0704].

**Wywiady przeprowadzone podczas wyjazdu słuchaczy XXIII  
Promocji KSAP 22-27 maja 2011 r.:**

Spotkanie z panią Karoliną Łagiewką, analitykiem w DG SANCO.

Spotkanie z panią Ilarią Passarani, Health Senior Policy Officer w departamencie żywności, zdrowia, środowiska i bezpieczeństwa w Bureau Europeen des Unions de Consommateurs.

Spotkanie z panią Julią Wadoux reprezentującą AGE Platform Europe.

Spotkanie z panem Andrzejem Rysiem, dyrektorem generalnym w DG SANCO.

## **Ocena jakości przeprowadzonych konsultacji społecznych nad projektem nowelizacji ustawy dotyczącej długotrwałego i społecznie zrównoważonego finansowania ustawowego ubezpieczenia zdrowotnego**

### **Wprowadzenie (*executive summary*)**

Celem niniejszego opracowania jest analiza jakości konsultacji społecznych w Republice Federalnej Niemiec na przykładzie prac nad projektem nowelizacji ustawy dotyczącej długotrwałego i społecznie zrównoważonego finansowania ustawowego ubezpieczenia zdrowotnego.

Oceny jakości konsultacji społecznych dokonano na podstawie ankiet wysłanych do partnerów społecznych biorących udział w konsultacjach oraz wywiadów przeprowadzonych z nimi podczas wyjazdu studyjnego. Wyjazd słuchaczy XXIII Promocji KSAP odbył się w dniach 30 listopada - 3 grudnia 2011 r.

W rozdziale pierwszym zarysowany został system konsultacji społecznych w Republice Federalnej Niemiec. Wskazano tu rangę partycypacji społecznej w federalnym porządku prawnym, a także podstawowe ramy prawne, które regulują te kwestie. W rozdziale drugim opisano problem, jaki analizowana regulacja ma rozwiązać, a także sposoby reali-

zacji postawionego przez ustawodawcę celu. Rozdział trzeci przedstawia proces konsultacji, a także następujący po nim etap wysłuchania publicznego w Bundestagu. Stanowi on także próbę oceny jakości tego procesu oraz porównanie współpracy pomiędzy partnerami społecznymi a przedstawicielami władzy państwowej. W rozdziale czwartym sformułowano zaś wnioski i opinie wynikające z *case study*. Praca zakończona jest rekomendacjami co do tego, jak usprawnić system konsultacji społecznych w Republice Federalnej Niemiec. Badając problem i opierając się na opiniach wyrażonych przez respondentów, autorzy doszli do wniosku, że konsultacjom w RFN brakuje jednolitych standardów ich przeprowadzania, a jednocześnie charakteryzują się wysokim poziomem partycypacji społecznej i są dobrze oceniane. Autorzy pracy doszli do wniosku, że wskazane byłoby skodyfikowanie istniejących mechanizmów i uczynienie ich bardziej przejrzystymi dla społeczeństwa. Powinny one nabrać bardziej formalnego charakteru, zawierać standardy przeprowadzanych konsultacji oraz w szerszym stopniu wykorzystywać środki komunikacji elektronicznej.

## Uwagi metodologiczne

Analiza konsultacji w sprawie nowelizacji ustawy o długotrwałym i społecznie zrównoważonym finansowaniu ustawowego ubezpieczenia zdrowotnego przeprowadzona została w oparciu o pozyskane za pomocą ankiet informacje od interesariuszy, wywiady i rozmowy przeprowadzone z osobami reprezentującymi podmioty biorące udział w konsultacjach, a także lekturę dokumentów.

Aby lepiej ocenić jakość badanych konsultacji, przed wyjazdem na wizytę studyjną skonstruowano specjalną ankietę. W oparciu o informacje zawarte na stronie Bundestagu zidentyfikowano podmioty biorące udział w wysłuchaniu publicznym przedmiotowej ustawy i rozesłano do nich kwestionariusz drogą e-mailową. Na 39 podmiotów, którym został on przekazany, otrzymano 8 uzupełnionych ankiet, w których z uwagi na ważny interes organizacji zastrzeżono klauzulę anonimowości. W czasie wizyty studyjnej przeprowadzono dwa wywiady z przedstawicielami organizacji pozarządowych, które wzięły udział w procesach konsultacyjnych na etapie przygotowywania założeń do nowelizacji ustawy, a także w samym wysłuchaniu publicznym. Pierwsze spotkanie odbyło się 28 listopada 2011 r. z przedstawicielką Federacji Niemieckich Organizacji Konsumentkich (*Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.*)<sup>1</sup> Iloną Köster-Steinebach.

---

<sup>1</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. jest organizacją powstałą w 2000 r. z połączenia trzech federalnych organizacji konsumentkich. Obecnie zrzesza ona 51 organizacji i jest finansowana przez Ministerstwo Rolnictwa, Polityki Żywnościowej i Ochrony Konsu-

Drugie zaś miało miejsce 29 listopada 2011 r. z pracownikiem biura polityki w sekcji lobbingu (*Stabsbereich Politik*) w Centralnym Związku Kas Chorych (*GKV-Spitzenverband*)<sup>2</sup> Robinem Rösenbergiem. Słuchacze wzięli także udział w wykładzie Stephana Tomeriusa na temat partycypacji społecznej w Republice Federalnej Niemiec.

## 1. System konsultacji społecznych w Republice Federalnej Niemiec

W Niemczech nie ma szczegółowych procedur na szczeblu federalnym regulujących udział partnerów społecznych w procesie legislacyjnym<sup>3</sup>. Jedynym dokumentem poruszającym te kwestie są zasady rządu federalnego *Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries* (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*). Do konsultacji społecznych odnosią się paragrafy 47 i 48 tego dokumentu. Paragraf 47 (3) nakłada na federalne ministerstwa obowiązek odpowiedniego angażowania organizacji centralnych i parasolowych oraz środowiska eksperckiego w sytuacji, gdy projekt dotyczy ich interesów. Czas, sposób i zakres takiej współpracy pozostawiono do uregulowania poszczególnym ministerstwom federalnym. Konsultacji dotyczy także § 48, który stanowi m.in. o tym, że to ministerstwa (w szczególnie ważnych przypadkach Kancelaria Federalna) decydują o udostępnianiu projektów ustaw podmiotom trzecim. Resorty są zatem zobowiązane do konsultacji swoich projektów na wczesnym etapie z szerokim gronem interesariuszy<sup>4</sup>. W praktyce proces ten jest jednak różny dla poszczególnych ministerstw. Każde z nich samo reguluje takie sprawy, jak harmonogram konsultacji, informacja zwrotna dla uczestników konsultacji, czas publikacji stanowisk i dobór partnerów do konsultacji.

Drugim dokumentem mającym istotne znaczenie dla konsultacji społecznych w Niemczech jest ustawa o wolnym dostępie do informacji z 5 września 2005 r. *Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes* (*Informationsfreiheitsgesetz - IFG*). Daje ona każdej osobie bezwa-

---

mentów Niemiec, której zadaniem jest reprezentowanie interesów konsumentów wobec sektora publicznego i prywatnego.

<sup>2</sup> GKV-Spitzenverband jest centralnym związkiem funduszy ubezpieczeń zdrowotnych, funkcjonującym na szczeblu federalnym i skupiającym 153 różne organizacje, które zajmują się ubezpieczeniami. Jest jednym z głównych interesariuszy w sprawach ubezpieczeń zdrowotnych i długoterminowych oraz wpływa na kształt opieki zdrowotnej w Niemczech.

<sup>3</sup> *Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Rekomendacje dla Polski*, red. M. Bąk, P. Kulawczuk, A. Szcześniak, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2011, s. 102.

<sup>4</sup> *Better regulation in Europe: Germany 2010*, OECD, s. 73.



runkowe prawo dostępu do oficjalnych informacji federalnych. Ponadto w dziewięciu z szesnastu krajów związkowych RFN przyjęto zasady dostępu do informacji krajowej<sup>5</sup>. Regulacje te nie gwarantują jednak dostępu do informacji dotyczącej projektów przepisów oraz studiów i projektów decyzji, w sytuacji gdy ujawnienie ich mogłoby zakłócić proces legislacyjny<sup>6</sup>. Faza przygotowywania projektu ustawy jest zatem niejawną, a dostęp jest tylko do opinii ekspertów i stanowisk organizacji uczestniczących w pracach<sup>7</sup>.

Wobec braku dokładnych regulacji prawnych odnośnie do konsultacji istotną rolę odgrywają nieformalne przedkonsultacyjne spotkania (*rounds*), na których przedstawiciele ministerstwa wymieniają się poglądami z władzami regionalnymi, gminami i organizacjami pozarządowymi<sup>8</sup>. Umożliwia to zbliżenie stanowisk poszczególnych interesariuszy jeszcze przed napisaniem projektu ustawy, na bardzo wczesnym etapie procesu stanowienia prawa. Wyniki tych nieformalnych uzgodnień są następnie dodawane do projektu legislacyjnego i te same podmioty po raz kolejny są konsultowane na dalszych etapach procesu legislacyjnego.

Zgodnie z *Joint Rules of Procedure* ministerstwo wiodące powinno rozważyć uwagi i komentarze podmiotów uczestniczących w konsultacjach w odpowiedni sposób. Ostateczne terminy konsultacji są wyznaczone tylko dla ostatniego zbadania projektu ustawy (wynoszą zazwyczaj 4 tygodnie). Wyniki konsultacji zazwyczaj umieszcza się jako załącznik do projektu ustawy i oceny skutków regulacji. Do publicznej wiadomości podaje się je wtedy, gdy projekt ustawy jest przesyłany do parlamentu. Przed tym etapem nie ma obowiązku publikowania projektów aktów prawnych lub wkładów interesariuszy do treści tych projektów.

Po przyjęciu projektu ustawy przez rząd dalszy etap konsultacji ma miejsce podczas procedury legislacyjnej w parlamencie. Dyskusje w ramach komitetów parlamentarnych zazwyczaj nie są otwarte, ale istnieje możliwość organizacji wysłuchania publicznego z ekspertami i interesariuszami (trzeba je zorganizować na żądanie jednej czwartej członków komitetu). Eksperti i interesariusze mogą także oddziaływać na poszczególnych posłów, wysyłając im swoje opinie<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> P. Kulawczuk, *Dobre praktyki konsultacji legislacyjnych w ramach demokracji opartej na konsensusie. Republika Federalna Niemiec*, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, s. 10, [www.dobrerzadzenie.pl/pliki/niemcy.pdf](http://www.dobrerzadzenie.pl/pliki/niemcy.pdf) [06.12.2011 r.].

<sup>6</sup> Tamże, s. 10.

<sup>7</sup> Sekcja 4 ustawy o wolnym dostępie do informacji z 5 września 2005 roku - Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG).

<sup>8</sup> *Better regulation in Europe: Germany 2010*, OECD, s. 76.

<sup>9</sup> Tamże, s. 77.

W Niemczech nie ma listy aktów prawnych, jakie rząd ma zamiar przygotować w najbliższym okresie. Dopiero gdy projekt aktu prawnego zostanie przyjęty przez rząd, jest publikowany wraz z załącznikami na stronie internetowej Bundestagu.

W Republice Federalnej Niemiec nie przeprowadza się konsultacji poprzez szerokie pozyskiwanie uczestników, a opiera się je bardziej na kontaktach z wybranymi, profesjonalnymi i najbardziej reprezentatywnymi podmiotami. Niemniej warto zwrócić uwagę na to, że podejmowane są działania na rzecz zaangażowania społeczności internetowej w konsultacje drogą elektroniczną. Rząd federalny po raz pierwszy zorganizował takie konsultacje w 2008 r. przy pracach legislacyjnych dotyczących portali społecznościowych. Internauci mogli nanosić komentarze na projekcie ustawy. Innym przykładem była elektroniczna konsultacja rządowej strategii w zakresie e-government zatytułowana *e-Government 2015 - Ideen für eine nationale e-Government-Strategie*. Pomimo ambitnych planów rząd federalny nie utworzył jeszcze portalu, na którym byłyby prowadzone wszystkie konsultacje elektroniczne, i do tej pory posiłkowano się wsparciem odpowiednich organizacji badawczych<sup>10</sup>.

## **2. Ustawa dotycząca długotrwałego i społecznie zrównoważonego finansowania ustawowego ubezpieczenia zdrowotnego**

W obliczu nadchodzących wyzwań związanych ze zmianami demograficznymi oraz możliwościami, jakie niesie ze sobą postęp techniczny w medycynie, w kręgach rządzących Republiki Federalnej Niemiec zdecydowano się podjąć działania mające na celu optymalizację systemu finansowania opieki zdrowotnej. Jednym z nich była nowelizacja ustawy dotyczącej długotrwałego i społecznie zrównoważonego finansowania ustawowego ubezpieczenia zdrowotnego, która weszła w życie 1 stycznia 2011 r. - *Das Gesetz zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzierungsgesetz - GKV-FinG)*.

Bezpośrednią przyczyną podjęcia zdecydowanych kroków w kierunku tej nowelizacji było szacowane przez ekspertów zagrożenie, że bez podjęcia działań w tym zakresie deficyt finansowy w systemie ubezpieczeń zdrowotnych na rok 2011 wyniesie około 9 miliardów euro. Podstawowym celem ustawy miało być obniżenie kosztów związanych z obsługą

<sup>10</sup> *Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny*, dz. cyt., s. 110.

systemu opieki zdrowotnej przy jednoczesnym utrzymaniu, a nawet podniesieniu poziomu istniejących standardów w tym zakresie<sup>11</sup>.

Zmiana struktury społeczeństwa związana ze wzrostem odsetka ludzi starszych sprawia, że zgodnie z prognozami w przyszłości zwiększy się liczba osób korzystających z opieki zdrowotnej, a spadnie tych czynnych zawodowo, ponoszących główną część kosztów związanych z opłaceniem składek. Z tych powodów rząd Republiki Federalnej Niemiec podjął kroki mające na celu usprawnienie obowiązującego systemu ustawowych ubezpieczeń zdrowotnych. Uchwalona ustawa zawiera wiele rozwiązań, które pozwolą ograniczyć wydatki systemu oraz ustabilizować przychody. Oprócz tego ustawa wprowadza regulacje dotyczące sprawiedliwszego wyrównania społecznego, a także stwarza warunki dla lepszej konkurencji pomiędzy kasami chorych w obrębie systemu.

### **3. Przebieg oraz ocena procesu konsultacji społecznych nowelizacji ustawy dotyczącej długotrwałego i społecznie zrównoważonego finansowania ustawowego ubezpieczenia zdrowotnego**

#### **Etapy konsultacji**

Konsultacje społeczne w ramach nowelizacji ustawy dotyczącej długotrwałego i społecznie zrównoważonego finansowania ustawowego ubezpieczenia zdrowotnego przebiegały w kilku etapach. Jeszcze przed powstaniem projektu Ministerstwo Zdrowia zaprosiło do współpracy wybrane organizacje. Efektem było opracowanie pierwszej wersji projektu ustawy.

Z uwagi na trudności w pozyskaniu od strony ministerialnej szczegółowych danych na temat przeprowadzanych konsultacji w rozesłanym przez słuchaczy kwestionariuszu zapytano o udział poszczególnych podmiotów w procesie konsultacji społecznych do założeń ustawy oraz oceny ich jakości. Po przeanalizowaniu nadesłanych odpowiedzi ustalono, że w procesie legislacyjnym wzięło udział sześć z ankietowanych podmiotów i w większości został oceniony zadowolająco lub dobrze (w skali ocen od bardzo zły, zły, zadowolającej, dobrej do bardzo dobrej).

Po powstaniu projektu ustawy ministerstwo przekazało go do wybranych organizacji społecznych z prośbą o przygotowanie stanowiska do

---

<sup>11</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy, Deutscher Bundestag 17. Wahlperiode Drucksache 17/3040 z 28.09.2010 r.

zaprezentowania w czasie wysłuchania społecznego. Następnym krokiem było przyjęcie projektu przez gabinet i skierowanie go do Bundestagu. Na tym etapie informacje o projekcie stały się w pełni dostępne. Każdy zainteresowany podmiot mógł zgłosić uwagi odnośnie do projektu ustawy. Napłynęło 50 opinii od organizacji społecznych oraz osób fizycznych, które zostały udostępnione na stronie internetowej Bundestagu<sup>12</sup>. W ramach prac parlamentarnych zorganizowano następnie wysłuchanie publiczne dotyczące przygotowanego projektu ustawy.

### Dobór podmiotów

Konsultowanie założeń do projektu ustawy oraz samego projektu w Ministerstwie Zdrowia ma charakter silnie nieformalny. Ilona Köster-Steinebach podkreślała, że bardzo wiele zależy od prywatnych kontaktów z resortem i przedstawicielami partii rządzących. Na tym etapie dokumenty nie są publikowane i ministerstwo zaprasza do udziału w konsultacjach tylko wybrane podmioty<sup>13</sup>. Jako kryteria wyboru organizacji Robin Rösenberg wymienił ich wielkość oraz rangę<sup>14</sup>.

Ilona Köster-Steinebach podkreśliła, że forma konsultacji społecznych w Niemczech sprawia, że nie zawsze organizacja zainteresowana ma taką możliwość. Aby uzyskać wiedzę na temat projektowanych rozwiązań, należy prowadzić własny monitoring, kontaktować się z parlamentarzystami i samodzielnie zabiegać o kontakt z Ministerstwem Zdrowia. Bardzo ważny jest także lobbing na etapie tworzenia koalicji, kiedy podejmowane są decyzje na temat tego, jakie kwestie będą regulowane w najbliższej kadencji. Decyzja o zaproszeniu do udziału w wysłuchaniu społecznym podejmowana jest przez Ministerstwo Zdrowia arbitralnie. Nie ma jasno określonych kryteriów wyboru. Z drugiej strony zaletą takiego rozwiązania jest możliwość bardziej szczegółowego omówienia projektu z wybranymi podmiotami. Rozmówczyni wyraziła także obawę, że możliwość udziału w wysłuchaniu wszystkich chętnych podmiotów faworyzowałaby organizacje, których zasoby finansowe i kadrowe pozwalają na uczestnictwo w każdych konsultacjach<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> [www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a14/anhoerungen/Archiv/d\\_GKV-FinG/Stellungnahmen/index.html](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a14/anhoerungen/Archiv/d_GKV-FinG/Stellungnahmen/index.html) [06.12.2011 r.].

<sup>13</sup> Opinia Ilony Köster-Steinebach, Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., wyrażona podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP.

<sup>14</sup> Opinia Robina Rösenberga, Stabsbereich Politik w GKV-Spitzenverband, wyrażona podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP.

<sup>15</sup> Opinia Ilony Köster-Steinebach, Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., wyrażona podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP.

W wysłuchaniu publicznym organizowanym w Bundestagu brali udział przedstawiciele partii, zaproszeni przez nich eksperci i organizacje społeczne, a także przedstawiciele Ministerstwa Zdrowia. O doborze podmiotów biorących udział w wysłuchaniu na tym etapie decyduje komitet składający się z przedstawicieli każdej z partii. W odpowiedzi na pytanie słuchaczy o ten sposób wyboru ekspert odpowiedział, że czasami organizacje chcące się wypowiedzieć nie biorą udziału w publicznym wysłuchaniu, ponieważ nie zostają na nie zaproszone<sup>16</sup>.

Nieformalny charakter doboru jednostek biorących udział w wysłuchaniu publicznym zarówno na etapie prac w ministerstwie, jak i w Bundestagu potwierdzają ankiety. W pytaniu dotyczącym sposobu uzyskania informacji o wysłuchaniu pojawiały się różnego rodzaju formy: oficjalne zaproszenia przewodniczącego komisji (zarówno poprzez e-mail, jak i tradycyjną pocztę), ogłoszenia w prasie, ustne informacje uzyskane od poszczególnych parlamentarzystów, a także zaproszenia kierowane przez ministerstwo.

### **Czas na przygotowanie stanowiska**

W ankiecie przesłanej do organizacji badano zapewnienie przez stronę państwową odpowiedniego czasu na przygotowanie stanowisk. Po przeanalizowaniu nadesłanych odpowiedzi można stwierdzić, że okres ten był wystarczający (7 podmiotów). W jednym zaś przypadku organizacja wskazała na nieodpowiednią długość czasu, co wynikało przede wszystkim ze specyfiki procedury wewnętrznej w ramach tej jednostki<sup>17</sup>. Jeśli chodzi o czas potrzebny na przygotowanie stanowiska, pojawiły się dość duże rozbieżności w odpowiedziach. Idealny określano na od 2 dni roboczych do nawet 3 tygodni. Jednak w większości przypadków akcentowano, że najlepszym rozwiązaniem byłoby wyznaczenie terminu pozwalającego na 2-tygodniową pracę nad opracowaniem odpowiedniego stanowiska.

Według Ilony Köster-Steinebach terminy na przygotowanie opinii są zwykle krótkie, dodatkowo w okresie pomiędzy otrzymaniem projektu a wysłuchaniem nadsyłane są ministerialne poprawki do projektu<sup>18</sup>. Także Robin Rösenberg podkreślił, że organizacje społeczne biorące udział w wysłuchaniu publicznym mają zazwyczaj niewiele czasu na przygotowanie swojego stanowiska, dlatego tak ważne jest dla nich jak najszybsze zdobycie projektu ustawy.

---

<sup>16</sup> Tamże.

<sup>17</sup> W organizacjach o strukturze związków zrzeszających mniejsze organizacje konieczna jest przed finalnym sformułowaniem stanowiska uprzednia akceptacja jego projektu w drodze głosowania, co znacznie wydłuża proces wypracowania stanowiska.

<sup>18</sup> Tamże.

Związana z tym jest nieformalność konsultacji do projektu ustawy. Polega to na lobbingu, zdobywaniu informacji z ministerstwa i od posłów w sprawie kształtu przygotowywanej legislacji, uzyskiwaniu pytań, jakie zamierzają zadać podczas wysłuchania publicznego, oraz wpływaniu na zapraszanie i zadawanie na wysłuchaniu publicznym pytań poszczególnym organizacjom.

### **Informacja zwrotna**

Obaj rozmówcy podkreślali, że organizacje społeczne biorące udział w wysłuchaniu publicznym nie uzyskują po nim żadnej formalnej informacji zwrotnej w sprawie złożonych uwag. Ustalenie, czy opinie zostały uwzględnione, możliwe jest tylko poprzez porównywanie kolejnych wersji projektów ustaw.

Z analizy ankiet wynika, że niektóre podmioty otrzymały informację zwrotną o charakterze nieformalnym, a prawie wszystkie podejmowały próbę pozyskania po zakończonym procesie dodatkowych informacji. Ogólna możliwość i jakość komunikowania się z organami państwa w tej dziedzinie została oceniona umiarkowanie negatywnie (przeważały oceny: zadowolające i złe).

### **Pozostałe uwagi**

Ogólna jakość wysłuchania publicznego tej konkretnej ustawy także została oceniona źle lub bardzo źle. Ankietowani, akcentując obszary wymagające poprawy, zwracali przede wszystkim uwagę na brak informacji zwrotnej, nieupublicznianie protokołu z wysłuchania, a także potrzebę merytorycznej strukturyzacji tematów. W ankietach pojawiły się także uwagi na temat konieczności organizacji wysłuchania w taki sposób, by zaistniał większy dialog pomiędzy ekspertami zamiast dotychczasowej praktyki odpowiadania na poszczególne pytania. Taki sposób przeprowadzenia tego etapu procesu legislacyjnego pozwoliłby przedstawić zróżnicowany obraz problemu i szerszą perspektywę rozwiązań. Istotne jest także to, że ankietowani nie zauważyli szczególnych różnic pomiędzy wysłuchaniem tego projektu ustawy a innymi w obszarze zdrowia.

W odniesieniu do zgłoszonych przez organizację uwag odpowiedzi ankietowanych były bardzo zróżnicowane. Wśród respondentów znajdowały się takie podmioty, których uwagi nie zostały przyjęte wcale, zostały przyjęte w części lub w całości. Ankieta nie precyzowała jednak, jakiego rodzaju były to uwagi.

Oceniając ogólny wpływ konsultacji społecznych na kształt projektowanych rozwiązań, Ilona Köster-Steinebach stwierdziła, że w przypadku

nowelizacji ustawy dotyczącej długotrwałego i zrównoważonego finansowania ustawowego ubezpieczenia zdrowotnego był on bardzo mały<sup>19</sup>. Przedstawiciel GKV-Spitzenverband uznał, że niemiecki system konsultacji jest efektywniejszy i lepszy od tego funkcjonującego w Unii Europejskiej, a ponadto jest ugruntowany w niemieckiej tradycji. Ocenia on go wysoko i uważa, że podmioty społeczne często wpływają na kształt przygotowywanej legislacji - tylko w rzadkich sytuacjach, gdy decyzja o kierunku legislacji ma charakter wysoce polityczny, rola ich opinii jest mniejsza<sup>20</sup>.

#### 4. Wnioski

W Niemczech nie ma prawnych ram regulujących system konsultacji społecznych. Rozwiązanie to skrytykowano w sporządzonym przez OECD raporcie *Better regulation in Germany 2010*. Mimo to poszczególni interesariusze są ogólnie zadowoleni z funkcjonującego w Republice Federalnej Niemiec systemu konsultacji społecznych. Wnioski takie wypływają także z raportu OECD, w którym podkreślono, że kombinacja działań nieformalnych mających umocowanie w długiej tradycji wydaje się doceniana przez uczestników (organizacje społeczne), którzy są w systemie<sup>21</sup>. Mechanizm konsultacji w sprawie projektu aktu prawnego rozpoczyna się na bardzo wczesnym etapie, a uwagi interesariuszy są uwzględniane<sup>22</sup>.

Zastrzeżenia budzić może brak minimalnego terminu na przygotowanie stanowiska do projektu ustawy oraz to, że nie ma informacji zwrotnej po przeprowadzonych już konsultacjach. Na negatywną ocenę zasługuje też niewypracowanie jasnych reguł doboru organizacji uczestniczących w konsultacjach. Nie istnieje także jeden sposób informowania organizacji społecznych o rozpoczętej inicjatywie legislacyjnej.

Mimo tych negatywnych uwag trzeba jednak stwierdzić, że istniejące w Republice Federalnej Niemiec nieformalne mechanizmy konsultacji są sprawne i oceniane pozytywnie przez interesariuszy. Funkcjonowanie takiego systemu jest możliwe dzięki rozwinięciu się w RFN demokracji opartej na konsensusie i jednocześnie niechęci, ze względów historycznych, do sformalizowanego charakteru odwoływania się do głosu społeczeństwa<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Opinia Ilony Köster-Steinebach, Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., wyrażona podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP.

<sup>20</sup> Opinia Robina Rüsenberga, Stabsbereich Politik w GKV-Spitzenverband, wyrażona podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP.

<sup>21</sup> *Better regulation in Europe: Germany 2010*, dz. cyt., s. 74.

<sup>22</sup> Tamże.

<sup>23</sup> W Republice Weimarskiej i III Rzeszy mechanizmy te były wykorzystywane przez pew-

## 5. Rekomendacje

- ♦ Ustalenie standardów dla przeprowadzenia konsultacji, w tym wprowadzenie minimalnego czasu na przesłanie opinii, przekazywanie organizacjom biorącym udział w konsultacjach informacji zwrotnej po ich zakończeniu oraz zapewnienie jasnych zasad co do dostępu poszczególnych interesariuszy do konsultacji społecznych.
- ♦ Wprowadzenie w Ministerstwie Zdrowia konsultacji za pomocą środków komunikacji elektronicznej na wzór tych zorganizowanych przez rząd federalny przy pracach legislacyjnych dotyczących portali społecznościowych.
- ♦ Utworzenie w Ministerstwie Zdrowia sformalizowanego mechanizmu informowania interesariuszy o rozpoczęciu prac legislacyjnych.

## Bibliografia

*Better regulation in Europe: Germany 2010*, OECD.

*Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Rekomendacje dla Polski*, red. M. Bąk, P. Kulawczuk, A. Szcześniak, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2011.

Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien).

Kulawczuk P., *Dobre praktyki konsultacji legislacyjnych w ramach demokracji opartej na konsensusie. Republika Federalna Niemiec*, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, [www.dobrerzadzenie.pl/pliki/niemcy.pdf](http://www.dobrerzadzenie.pl/pliki/niemcy.pdf) [06.12.2011 r.].

Nowelizacja ustawy dotyczącej długotrwałego i społecznie zrównoważonego finansowania ustawowego ubezpieczenia zdrowotnego z 1 stycznia 2011 r. – Das Gesetz zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzierungsgesetz – GKV-FinG).

Ustawa o wolnym dostępie do informacji z 5 września 2005 roku – Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG).

---

ne środowiska do destabilizacji kraju i demokracji – opinia prof. dr. jur. Stephana Tomeriusa, Fachhochschule Trier – Umwelt Kampus Birkenfeld, wyrażona podczas zajęć ze słuchaczami KSAP.



### **Wywiady przeprowadzone podczas wyjazdu słuchaczy**

Spotkanie z Iloną Köster-Steinebach, Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

Spotkanie z prof. dr. jur. Stephanem Tomeriuem, Fachhochschule Trier - Umwelt  
Kampus Birkenfeld.

Spotkanie z Robinem Rösenbergiem, Stabsbereich Politik w GKV-Spitzenverband.

**Ocena jakości procesu konsultacji społecznych  
dotyczących obniżenia wieku  
rozpoczynania obowiązku szkolnego**

Katarzyna Bis, Konrad Dębski,  
Maciej Gruszczyński, Jędrzej Malesza,  
Paweł Pietrzak, Marcin Serocki

*Opiekun grupy: dr Anna Wojciuk*



## **Ocena jakości procesu konsultacji społecznych dotyczących obniżenia wieku rozpoczynania obowiązku szkolnego**

### **Wprowadzenie (*executive summary*)**

Tematem niniejszego raportu są konsultacje społeczne przeprowadzone przy okazji przygotowywania reformy oświaty, której zasadniczym założeniem było obniżenie wieku obowiązku szkolnego z 7. do 6. roku życia. Inicjatywa ta wpisuje się w tendencję do wprowadzania zmian w szkolnictwie, które pozwolą na stworzenie systemu radzącego sobie z najważniejszymi wyzwaniami cywilizacyjnymi.

Część pierwsza przedstawia ramy prawne konsultacji oraz postulaty w zakresie ich udoskonalenia. Druga zawiera opis najważniejszych założeń reformy. Następnie raport koncentruje się na przedstawieniu celów podejmowanych reform. Znajduje się wśród nich wyrównanie szans edukacyjnych dla dzieci pochodzących ze środowisk o niskim kapitale kulturowym. Kolejna część przedstawia przebieg konsultacji społecznych. Raport zawiera również analizę interesariuszy (m.in. ZNP, MEN, rodziców dzieci idących do szkoły). Bardzo ważną częścią pracy jest analiza celów konsultacji społecznych. Miały one m.in. zwiększyć poziom akceptacji dla proponowanych rozwiązań. Analiza spełnienia standardów konsultacji przez MEN zamyka niniejszy raport. Jedynym spośród przyjętych na potrzeby niniejszej oceny standardem, który nie został spełniony w całości, jest

publikacja raportu po konsultacjach. Inne standardy to: poinformowanie zainteresowanych o prowadzonych konsultacjach, objęcie dialogiem wszystkich grup docelowych, stosowanie odpowiednich środków komunikacji, wystarczający czas na odpowiedź, potwierdzenie otrzymania odpowiedzi, konsultacje na każdym etapie prac oraz informacja zwrotna.

## Wstęp

System demokratyczny zakłada czynne uczestnictwo społeczeństwa w życiu publicznym. Katalog określonych prawem form partycypacji społecznej nie ogranicza się do uczestnictwa obywateli w wyborach powszechnych. Zostali oni również wyposażeni w możliwość udziału w procesach legislacyjnych, ponieważ mają prawo konsultowania regulacji na etapie ich projektowania. Dzięki takiemu rozwiązaniu członkowie grup, których dotyczy dane prawo, mogą czynnie wpływać na jego kształt oraz podnosić jakość procesu legislacyjnego.

Projektodawcy aktów prawnych są zobowiązani do uzyskania opinii określonych grup zawodowych, społeczności lokalnych czy organizacji społecznych. Urzędy przygotowujące nowe rozwiązania prawne uzyskują tym samym informację zwrotną od społeczeństwa. Interesariusze mają możliwość nie tylko oceny nowego prawa, lecz także proponowania rozwiązań alternatywnych.

Konsultacje społeczne przybierają różną formę i skalę - od obligatoryjnego wysłania projektu ustawy do ściśle określonych organizacji społecznych aż po dobrowolne, otwarte spotkania ze wszystkimi zainteresowanymi osobami. Urząd koordynujący ten proces odpowiada nie tylko za jego formę, lecz przede wszystkim za jakość. Z punktu widzenia organizatora konsultacji najważniejsze jest określenie celu tych działań. Oprócz uzyskiwania opinii na temat projektów aktów prawnych i wypracowywania nowych rozwiązań administracja publiczna wykorzystuje konsultacje do szerokiego informowania społeczeństwa o wprowadzanych zmianach.

W dziedzinach, w których regulacje bezpośrednio dotyczą społeczeństwo, konsultacje, a przede wszystkim ich jakość, odgrywają szczególnie ważną rolę w procesie legislacyjnym. Przykładowo, w systemie edukacji w przypadku każdej zmiany w jego kształcie waga opinii uzyskanych od strony społecznej jest bardzo duża.

Ocena sposobu przeprowadzenia konsultacji społecznych, rozwiązań prawnych w tym zakresie oraz jakości całego procesu pozwala na dokonanie analizy systemu pracy administracji publicznej nad problemami polityki edukacyjnej oraz kluczowymi zmianami w tej dziedzinie.

## Opis metodologii

Celem niniejszego opracowania jest zbadanie jakości konsultacji publicznych w Polsce w zakresie polityki edukacyjnej. Autorzy poniższej pracy wykonali to zadanie, odnosząc się do jednego przykładu konsultacji - obniżenia wieku przedszkolnego. Poniższy raport ma więc formę studium przypadku (z ang. *case study*).

Do pracy analitycznej wykorzystano dane zastane, tj. zasoby biblioteczne i internetowe (akty prawne, raporty, wywiady, opracowania naukowe), oraz informacje zebrane w trakcie czterech spotkań z uczestnikami omawianych konsultacji<sup>1</sup>. Poniższe opracowanie opiera się głównie na danych jakościowych, a te ilościowe - np. statystyki na temat uczestnictwa w konsultacjach - stanowią jedynie uzupełnienie wyводу.

Poniższe studium przypadku to wynik trzyetapowej pracy badawczej. W pierwszej fazie przeprowadzono dogłębną analizę dostępnych materiałów (z ang. *desk research*). Następnie - w oparciu o zdobytą wiedzę - autorzy opracowania przeprowadzili wywiady indywidualne. Ich celem było przede wszystkim zebranie opinii dotyczących konsultacji od podmiotów w nich uczestniczących. Spotkania pozwoliły autorom poznać sposób postrzegania opisywanych konsultacji przez konkretnych uczestników, a ponadto dały szansę na porównanie tych stanowisk w bezpośredniej rozmowie. Trzeci etap prac nad raportem to zbiorcza analiza zebranych danych i próba oceny jakości procesu konsultacji społecznych we wskazanym obszarze, która została dokonana w oparciu o określone kryteria (patrz rozdz. III).

W trakcie zbierania danych autorzy nie dotarli do wszystkich niezbędnych informacji. Należy w szczególności wskazać na niekompletność treści, których dysponentem jest Ministerstwo Edukacji Narodowej (np. nie uzyskano dostępu do strony internetowej [www.reformaprogramowamen.gov.pl](http://www.reformaprogramowamen.gov.pl) i formularza używanego podczas konsultacji online), oraz brak bezpośredniego kontaktu ze stroną społeczną, a dokładniej rodzicami. Mimo podejmowanych prób nie udało się spotkać z przedstawicielami Ruchu Społecznego „Ratuj maluchy”.

---

<sup>1</sup> W ramach zbierania danych autorzy odbyli spotkania z: przedstawicielami Związku Nauczycielstwa Polskiego (rzecznikiem prasowym Magdaleną Kaszulanis oraz wiceprezesem ZG ZNP Krzysztofem Baszczyńskim), pracownikami Ministerstwa Edukacji Narodowej (radcą ministra Aleksandrą Sawicką oraz dyrektorem Departamentu Funduszy Strukturalnych Claudią Torres-Bartyzel), ekspertem ds. edukacji Jerzym Wiśniewskim oraz wiceprzewodniczącym Związku Gmin Wiejskich Markiem Olszewskim.

## 1. Konsultacje społeczne w Konstytucji RP

Proces konsultacji społecznych znajduje swoje uregulowanie prawne w przepisach mających zarówno charakter powszechnie obowiązujący, jak i w regulacjach wewnętrznych administracji, tj. w regulaminach konsultacji. Ponadto te z pierwszej grupy wydzielają dwie zasadnicze sfery konsultacji. Zaliczyć do nich należy poziom samorządowy oraz konsultacje przeprowadzane na szczeblu rządowym<sup>2</sup>. Istotną rolę w zarysowaniu ram prawnych konsultacji społecznych odgrywają unormowania konstytucyjne.

Preambuła ustawy zasadniczej zawiera następujące stwierdzenie: *ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz oraz dialogu społecznym*<sup>3</sup>. Rozwiązania bardziej szczegółowe znajdują się w art. 61 oraz art. 63 konstytucji. Przyznają one obywatelom prawo do uzyskania informacji o działalności organów publicznych oraz do skarg i petycji.

Konstytucja RP wylicza partnerów społecznych, do których należą: organizacje społeczno-zawodowe rolników, związki zawodowe, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie, inne dobrowolne zrzeszenia oraz fundacje. Trzeba podkreślić, że w ustawie zasadniczej możemy doszukać się jedynie bardzo ogólnego uregulowania problematyki konsultacji społecznych.

### **Ramy prawne konsultacji społecznych wyznaczone przez ustawy i inne akty legislacyjne**

Ramy prawne konsultacji społecznych tworzone są w szczególności przez następujące akty:

- ♦ ustawę o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r.;
- ♦ ustawę o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r.;
- ♦ ustawę o samorządzie wojewódzkim z 5 czerwca 1998 r.;
- ♦ ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 24 kwietnia 2003 r.;
- ♦ ustawę o działach administracji rządowej z 4 września 1997 r.;
- ♦ ustawę o Radzie Ministrów z 8 sierpnia 1996 r.;
- ♦ ustawę o związkach zawodowych z 23 maja 1991 r.;

---

<sup>2</sup> MillwardBrown SMG/KRC, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, luty 2011, s. 108.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

- ◆ ustawę o organizacjach pracodawców z 23 maja 1991 r.;
- ◆ ustawę o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych oraz wojewódzkich komisjach dialogu społecznego z 6 lipca 2006 r.;
- ◆ ustawę o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa z 7 lipca 2005 r.

Z punktu widzenia zakresu tematycznego interesującego dla autorów niniejszego opracowania należy również wskazać jeden z aktów wewnętrznie obowiązujących administrację - zarządzenie nr 12 Dyrektora Generalnego z 29 sierpnia 2008 r. w sprawie trybu opracowywania i uzgadniania projektów dokumentów rządowych i innych aktów prawnych w Ministerstwie Edukacji Narodowej (więcej na ten temat w podrozdziale trzecim).

Najistotniejsze unormowania w zakresie konsultacji społecznych są zawarte w przepisach ustawowych regulujących działanie administracji publicznej oraz Rady Ministrów. Stanowią one, że rząd RP w procesie tworzenia prawa musi współpracować z innymi organami administracji, organami samorządów gospodarczych oraz zawodowych, związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców oraz przedstawicielami organizacji społecznych, środowisk zawodowych i twórczych. Ponadto premier może powoływać poszczególnych ministrów rad i zespołów stanowiących ciała pomocnicze. Pozwala to na tworzenie w ramach procesu konsultacji społecznych niezbędnego zasobu wiedzy fachowej. Prezes Rady Ministrów może również tworzyć rady międzyresortowe mające charakter opiniodawczo-doradczy<sup>4</sup>.

Ważne rozwiązania w zakresie konsultacji społecznych wprowadza ustawa o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych oraz wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. Członkami przedmiotowych komisji są: przedstawiciele rządu, organizacje pracowników, organizacje pracodawców, Związek Rzemiosła Polskiego, Business Centre Club, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” i Konfederacja Pracodawców Polskich. Jako zakres przedmiotowy konsultacji ustawa wyznacza sprawy o zasadniczym znaczeniu ekonomicznym lub społecznym, np. prognozy makroekonomiczne czy założenia projektu budżetu państwa<sup>5</sup>.

Aktem o zasadniczym znaczeniu w omawianym zakresie jest uchwała Rady Ministrów z 19 marca 2002 roku Regulamin prac Rady

<sup>4</sup> P. Frączak, K. Sadło, *Konsultacje społeczne z organizacjami pozarządowymi i obywatelami na szczeblu centralnym*, Warszawa 2011, s. 11.

<sup>5</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Badanie przebiegu konsultacji regulacji prawnych w obszarze ich oddziaływania na sektor MŚ*, Warszawa 2009, s. 21-22.



Ministrów. Akt ten nakłada obowiązek udowodnienia tego, że rozwiązania, które mają zostać wprowadzone, posiadają wyższą skuteczność niż te już funkcjonujące. Zasadniczymi wymogami dotyczącymi procesu konsultacji społecznych są zapewnienie partnerom uczestniczącym w konsultacjach społecznych dostępu do oceny skutków regulacji oraz konieczność dokładnego uzasadnienia odstąpienia od konsultacji<sup>6</sup>.

Jednym spośród najistotniejszych dokumentów o charakterze „miękkim” w zakresie konsultacji społecznych są *Wytyczne do oceny skutków regulacji*. Przedstawiają one metodologię szacowania strat oraz korzyści wytworzonych przez zastosowanie danych rozwiązań prawnych. Szczegółowo określają one poszczególne etapy realizacji OSR<sup>7</sup>. Wytyczne mają ułatwić udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- ◆ jakie są sposoby osiągnięcia celów regulacji i jak je ocenić?
- ◆ jak prowadzić konsultacje regulacji?
- ◆ czy koszty regulacji nie przekraczają korzyści z niej płynących?
- ◆ jak skutecznie wdrożyć i egzekwować nowe regulacje?<sup>8</sup>

Istotną rolę w zakresie ukształtowania ogólnych reguł rządzących omawianym procesem odgrywają *Zasady dialogu społecznego*. Stanowią one dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów 22 października 2002 r. Oprócz wyjaśnienia idei dialogu społecznego zawierają również wytyczne do przeprowadzania dialogu w sytuacji napięć społecznych. Koncentrują się ponadto na omówieniu działań mających zapewnić spójność postanowień rządu oraz na przedstawieniu form konsultacji. Ich cechą charakterystyczną jest wyróżnienie zasad dialogu społecznego na płaszczyźnie wewnętrznej oraz zewnętrznej w zależności od adresatów<sup>9</sup>.

Dokumentem dopełniającym ramowy opis konsultacji społecznych są *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*. Stanowią one instruktaż organizowania dialogu krok po kroku, poparty przykładem nowelizacji prawa probierczego. Dokument ten wprowadza rozróżnienie między metodami jakościowymi oraz ilościowymi konsultacji<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Tamże, s. 23.

<sup>7</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Wytyczne do oceny skutków regulacji (OSR)*, Warszawa 2006, s. 2.

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> Rada Ministrów, *Zasady dialogu społecznego*, Warszawa 2002, s. 1-2.

<sup>10</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, Warszawa 2009, s. 2.

Ramy prawne konsultacji społecznych wyznaczone są przede wszystkim przez ustawy. Niestety dotyczą one często bardzo różnych dziedzin i dlatego nie tworzą spójnej całości. Należy pamiętać, że najważniejsze części systemu opisane są w aktach dotyczących uczestnictwa Rady Ministrów w procesie stanowienia prawa. Pozostałe ważne elementy regulowane są przez ustawy bardziej szczegółowe, takie jak np. ustawa o związkach zawodowych. Istnieją również akty o charakterze niewiążącym, które mają opisać wzorowy przebieg konsultacji społecznych.

### **Zasady prowadzenia konsultacji społecznych w Ministerstwie Edukacji Narodowej**

Problematyka tego podrozdziału uregulowana jest przez zarządzenie nr 12 Dyrektora Generalnego z 29 sierpnia 2008 r. w sprawie trybu opracowywania i uzgadniania projektów dokumentów rządowych i innych aktów prawnych w Ministerstwie Edukacji Narodowej (dalej zarządzenie nr 12 MEN), a w szczególności przez rozdział III wyżej wymienionego aktu prawnego.

Punktem wyjścia analizy jest regulacja przewidziana przez § 3 pkt 1 przedmiotowego aktu prawnego: *Projekt dokumentu rządowego, którego opracowanie należy do właściwości ministra, przygotowuje departament wiodący.*

Istotne znaczenie ma zamieszczona w § 6 lista załączników do aktu normatywnego, które musi przedstawić departament wiodący. Są to m.in.: zgłoszenia podmiotów, które wyraziły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia, w trybie przepisów ustawy z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, a także informację o kolejności wniesienia tych zgłoszeń lub o ich braku.

Zgodnie z § 12 zarządzenia nr 12 MEN: *Zaakceptowany przez Kolegium Ministerstwa projekt dokumentu rządowego departament wiodący kieruje: do uzgodnień międzyresortowych z członkami Rady Ministrów oraz Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a pod względem prawnym i formalnym – z Rządowym Centrum Legislacji, jak również do konsultacji z partnerami społecznymi i związkami zawodowymi.* Ramy czasowe określa § 12 pkt 5 cytowanego aktu: *Termin zajęcia stanowiska ustala się, biorąc pod uwagę rodzaj i przedmiot projektu dokumentu rządowego oraz pilność sprawy. Wyznaczenie terminu krótszego niż 7 dni, a dla projektów ustaw krótszego niż 14 dni, wymaga szczególnego uzasadnienia, z tym że termin do wyrażenia opinii przez związki zawodowe nie powinien być krótszy niż 30 dni.*

## Postulaty w zakresie udoskonalenia obecnych ram prawnych

Dużą wadą obecnie obowiązujących ram prawnych w zakresie konsultacji społecznych jest niedotrzymanie ogólnych zasad prawidłowej legislacji. Jako przykłady podnosi się uchwalanie aktów prawnych mających tylko doraźne zastosowanie, niską komunikatywność prawa, brak spójności między tworzonymi a już istniejącymi regulacjami. Często zauważa się również znikomy wpływ konsultacji społecznych na ostateczny kształt prawa<sup>11</sup>.

Postulaty podnoszone w zakresie doskonalenia obecnego systemu to przede wszystkim:

- ♦ zmiana regulaminu pracy Rady Ministrów (wymusza to posiadanie przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów kompetencji do blokowania wejścia w życie regulacji z niepoprawnie sporządzoną OSR);
- ♦ wdrożenie *Wytycznych do oceny skutków regulacji* oraz przeprowadzenie szkoleń z tego zakresu dla administracji;
- ♦ wprowadzenie oceny *ex-post* obejmującej cały okres OSR; analiza funkcjonowania i efektywności nowego systemu na podstawie okresowych raportów; zbudowanie platformy OSR online, przechowującej przykładowe OSR oraz pozwalającej na prowadzenie internetowego dialogu społecznego;
- ♦ realizacja zasady „przede wszystkim małe i średnie przedsiębiorstwa” - ma ona uwrażliwić podmioty odpowiedzialne za urzeczywistnienie procesu legislacyjnego na ogromną czułość MŚP w zakresie nieprzemyślanych zmian prawnych<sup>12</sup>.

Ponadto wszystkie akty ustawowe oraz wykonawcze powinny być poprzedzone konsultacjami społecznymi, gdyż gwarantuje to sporządzenie jawnych oraz przejrzystych OSR. Zaznacza się konieczność poszerzenia tradycyjnego grona adresatów procesów konsultacyjnych o podmioty, których interesów i praw dana regulacja dotyczy. Należy przy tym pamiętać, że konsultacje nie są tożsame z negocjacjami i ostateczna decyzja zawsze będzie należeć do rządu<sup>13</sup>.

Jako wadę przedstawianych rozwiązań należy niewątpliwie wskazać brak postanowień regulujących tryb i zasady współdziałania podmiotów biorących udział w konsultacjach społecznych na szczeblu rządowym.

---

<sup>11</sup> Tamże, s. 19.

<sup>12</sup> Tamże, s. 17-19.

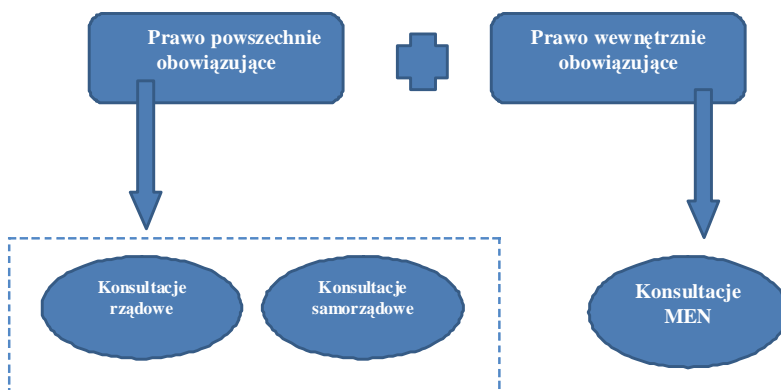
<sup>13</sup> P. Frączak, K. Sadło, *Konsultacje społeczne z organizacjami pozarządowymi i obywatelami na szczeblu centralnym*, dz. cyt., s. 10-13.

Pozostawienie tej materii tylko w zakresie niewiążących zaleceń powoduje, że często nie są one uwzględniane w procesie podejmowania decyzji<sup>14</sup>.

Kolejną usterką obowiązującego systemu jest wąsko określony zakres stosowania ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych oraz wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. Tym samym akt ten pozbawiony został charakteru uniwersalnego. Istotnym mankamentem jest również brak obowiązku przedstawienia interpretacji przepisów przez organy prowadzące proces legislacyjny<sup>15</sup>.

Rysunek 1

### Ramy prawne konsultacji społecznych



Źródło: opracowanie własne.

### Analiza celów reformy

Realizacja przygotowanej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej reformy systemu oświaty została zaplanowana na lata 2009-2015, ze względu na jej szeroki zasięg i ambitne cele. Zmiany w ustawie o systemie oświaty zaprojektowano w taki sposób, aby swoim zasięgiem objęły wiele zagadnień, których celem będzie zapewnienie lepszego dostępu do edukacji najmłodszym dzieciom oraz wyrównanie szans uczniów z różnych środowisk. Proces pomyślano jako serię ilościowo-jakościowych zmian dotyczących problemów współczesnej szkoły oraz istotnie wpływających

<sup>14</sup> Tamże, s. 11.

<sup>15</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, dz. cyt., s. 21-22.

na przyszły kształt polskiej oświaty, a których wprowadzenie powinno mieć charakter całościowy.

W związku z rodzajem reformy oraz wagą i jej znaczeniem dla społeczeństwa postanowiono przeprowadzić szeroko zakrojone konsultacje społeczne. Poszczególne elementy projektu zostały ze sobą powiązane i przeprowadzane równocześnie. Główną składową zaprojektowanej zmiany jest obniżenie wieku obowiązku szkolnego z 7. do 6. roku życia, który to problem stanowi przedmiot tego opracowania.

Wśród podstawowych zmian w systemie polskiej oświaty znalazło się również upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku od 3 do 5 lat. Zmiana ta obejmowałaby również nałożenie obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci, które ukończyły 5. rok życia. Wynikiem tych działań mają być nie tylko osobiste korzyści dla dzieci, które mają osiągać lepsze wyniki w nauce w późniejszym okresie, oraz wyrównanie ich szans edukacyjnych, lecz także zmiana systemu edukacji. Podstawową zaletą nowego projektu ma być większa elastyczność systemu edukacji oraz lepsza dostępność przedszkoli. Omówiona część reformy systemu oświaty wraz z obniżeniem wieku szkolnego do 6. roku życia stanowi najważniejszy element nowego rozwiązania.

Kolejnym składnikiem zmiany systemu oświaty jest reforma programowa wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego. W celu uelastycznienia metod i procedur doboru programów nauczania oraz podręczników twórcy reformy zaproponowali zwiększenie autonomii szkoły przy określaniu programów nauczania. Obowiązek dopuszczania do użytku szkolnego programów wychowania przedszkolnego oraz programów nauczania przeniesiono na dyrektorów szkół.

Jednym z celów reformy jest poprawa jakości edukacji. Ma być osiągnięta poprzez odbiurokratyzowanie nadzoru pedagogicznego i jasny rozdział zadań między organy prowadzące szkoły oraz te sprawujące nadzór pedagogiczny. Organy nadzoru pedagogicznego mają skupić się głównie na kontroli procesu kształcenia oraz jakości edukacji. Za jakość kształcenia odpowiedzialność będą ponosiły społeczności lokalne, czyli samorządy.

Ministerstwo Edukacji Narodowej zaproponowało otwarcie polskiego systemu edukacji na świat oraz wspieranie integracji cudzoziemców. Zadanie to będzie realizowane dzięki możliwości tworzenia w szkołach oddziałów międzynarodowych. Dodatkowo w jednostkach, do których uczęszczają dzieci obcojęzyczne, powinni zostać zatrudnieni asystenci nauczycieli władający odpowiednim językiem.

MEN przygotowało również zmiany precyzujące możliwość realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku

szkolnego lub obowiązku nauki odpowiednio poza przedszkolem lub szkołą oraz zmniejszenie ryzyka uznaniowości decyzji dyrektora szkoły w tej sprawie.

Reforma systemu oświaty dotyka również wielu innych zmian w kwestiach edukacyjnych. Pośród zaproponowanych usprawnień znalazło się wprowadzenie definicji niepełnosprawności sprzężonej. Podkreślono tym samym, że koniecznie należy uregulować sytuację dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, które są dotknięte szczególnym rodzajem niepełnosprawności.

### **Uzasadnienie reformy w zakresie obniżenia wieku obowiązku szkolnego**

W badaniach międzynarodowych i licznych raportach, które powstają na temat edukacji, wskazuje się na wiele niekorzystnych zjawisk obecnego systemu oświaty w Polsce. Przez lata – i w pewnym sensie do dziś – jednym z najczęściej powtarzanych postulatów było obniżenie wieku obowiązku szkolnego. Zmiana, o której mówiono już w trakcie prac nad reformą oświaty z 1999 r., stała się ważnym projektem minister edukacji narodowej Katarzyny Hall, co w konsekwencji doprowadziło do implementacji tego rozwiązania.

W tym rozdziale zostaną przedstawione i omówione argumenty leżące u podstaw decyzji obniżenia wieku przymusu szkolnego z 7 do 6 lat. Całość wyводу podzielono na pięć części, które omawiają poszczególne elementy uzasadnienia. Co ważne, kolejność zaprezentowanych argumentów nie ma charakteru przypadkowego, a jest wypadkową wagi, jaką pomysłodawcy reformy przypisują poszczególnym przesłankom, co przedstawiono na poniższym grafie.

Głównym argumentem przemawiającym za potrzebą obniżenia wieku obowiązku szkolnego jest troska o wyrównywanie szans dla dzieci z dysfunkcyjnych środowisk, a szerzej – rodzin o mniejszym kapitale kulturowym. Jest to szczególnie ważne dla dzieci, które nie mają szans na edukację przedszkolną (pochodzą z rodzin patologicznych, słabo wykształconych czy z terenów, gdzie nie ma dobrej sieci przedszkoli itd.). Wyrównywanie szans edukacyjnych jest najskuteczniejsze u najmłodszych dzieci. Badania ogólnościatowe, m.in. PISA (Międzynarodowy Program Oceny Umiejętności Uczniów), potwierdzają tę zależność, gdyż w większości krajów uczniowie, którzy uczęszczali do przedszkola, osiągają lepsze wyniki edukacyjne<sup>16</sup>. Do podobnych wniosków doszli także autorzy innego niezależnego badania, które przeprowadzono w Argentynie. W ramach

<sup>16</sup> PISA in Focus 1, [www.pisa.oecd.org/dataoecd/37/0/47034256.pdf](http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/37/0/47034256.pdf) [04.12.2011 r.].

projektu pt. *The Effect of Pre-Primary Education on Primary School Performance* wykazano, że rok przygotowania przedszkolnego przekłada się na zwiększenie wyników egzaminów trzecioklasistów o 8 punktów procentowych, a także wpływa pozytywnie na zachowanie w klasie, tj. uwagę, dyscyplinę i zaangażowanie<sup>17</sup>.

Rysunek 2

### Cele reformy programowej MEN



Źródło: opracowanie własne.

Pomysłodawcy reformy traktują edukację jako narzędzie wyrównywania szans, gdyż daje ona dzieciom z rodzin o niewielkim kapitale kulturowym możliwość awansu społecznego. Co istotne, obniżenie wieku przymusu szkolnego ma znaczny wpływ na skuteczność procesu wyrównywania szans, gdyż im wcześniej dzieci będą trafiły do szkół, tym mniejsze będą różnice między dziećmi z różnych środowisk. Zmiana ta - połączona dodatkowo z objęciem obowiązkiem przedszkolnym dzieci w wieku 5 lat - ma w założeniach zmniejszyć skalę wykluczenia na poziomie całego społeczeństwa. Badania międzynarodowe - m.in. wspomniane PISA - pokazują bowiem, że uczniowie ze środowisk dysfunkcyjnych osiągają gorsze wyniki edukacyjne już przez sam fakt pochodzenia<sup>18</sup>.

Po drugie, obniżenie wieku obowiązku szkolnego ma dodatnio wpłynąć na rynek pracy, który nie przystaje do wyzwań mających swoje

<sup>17</sup> The Institute for Fiscal Studies, <http://eprints.ucl.ac.uk/2695/1/2695.pdf> [04.12.2011 r.].

<sup>18</sup> OECD, *Education at a Glance: OECD indicators*, Paris 2011, s. 88.

źródło w starzeniu się społeczeństwa. Omawiana reforma nie skraca cyklu edukacyjnego, który wciąż trwa 13 lat, ale kończy się on o rok wcześniej - w wieku 18 lat. Zmiana ta ma wpłynąć na szybsze wchodzenie młodych ludzi na rynek pracy, co będzie miało swoje korzystne implikacje w skali całej gospodarki. Jest to o tyle ważne, że zgodnie z projekcjami demografów od 2015 r. zacznie spadać liczba osób pracujących<sup>19</sup>.

Po trzecie, obniżenie wieku obowiązku szkolnego ma w założeniach zwolnić dodatkowe miejsca w przedszkolach - szczególnie na terenach, gdzie sieć tych placówek nie jest rozwinięta. W skali całego kraju mamy bowiem do czynienia ze znacznym deficytem miejsc przedszkolnych, a to z kolei sprzyja pogłębianiu różnic społecznych. Przedszkola w założeniach mają minimalizować nierówności edukacyjne, ale w obecnych warunkach niejednokrotnie dzieje się wręcz przeciwnie. Placówki te odpowiadają za mechanizm pogłębiający dysproporcje, gdyż rodzice wyposażeni w duży kapitał kulturowy są świadomi wagi wychowania przedszkolnego oraz są w stanie posłać swoje dzieci do takich placówek. Inaczej jest jednak z dziećmi z rodzin o niskim kapitale kulturowym - dla nich często nie wystarcza miejsc.

W zakresie powszechności wychowania przedszkolnego Polska wciąż plasuje się na odległych miejscach w rankingach europejskich i światowych. Mimo że wskaźniki co roku rosną, wciąż daleko nam do najlepszych - Belgii, Danii, Francji, Irlandii, Włoch czy Norwegii, gdzie odsetek dzieci w wieku 3-4 lat uczestniczących w wychowaniu przedszkolnym przekracza 95%. Polska - zgodnie z danymi pochodzącymi z najnowszej edycji raportu OECD pt. *Education at a Glance 2011* - osiągnęła poziom niespełna 50%, co jest wynikiem mało satysfakcjonującym, gdy weźmiemy pod uwagę, że średnia OECD to 70%<sup>20</sup>.

W uzasadnianiu powyższej zmiany pojawiały się także argumenty mniejszej wagi. I tak często np. zwracano uwagę na troskę o efektywność procesu edukacyjnego. Zdaniem wielu w związku ze zmianami cywilizacyjnymi dzieci sześćioletnie są w większości intelektualnie dojrzałe do nauki, a mając siedem lat, zamiast powtarzać to, czego uczyły się rok wcześniej w zerówce, mogłyby kontynuować naukę stosownie do swojego wieku.

Poza tym obniżenie wieku szkolnego z 7 do 6 lat to wyzwanie nowoczesności i znak czasu - zdecydowana większość członków Unii Europejskiej i najbardziej rozwinięte kraje świata otwierają szkoły dla dzieci właśnie w tym wieku. Bez trudu można też jednak wskazać państwa, w których dzieci posyła się do szkół później czy wcześniej - bo

<sup>19</sup> IBE, *Raport o stanie edukacji 2011*, Warszawa 2011, s. 282.

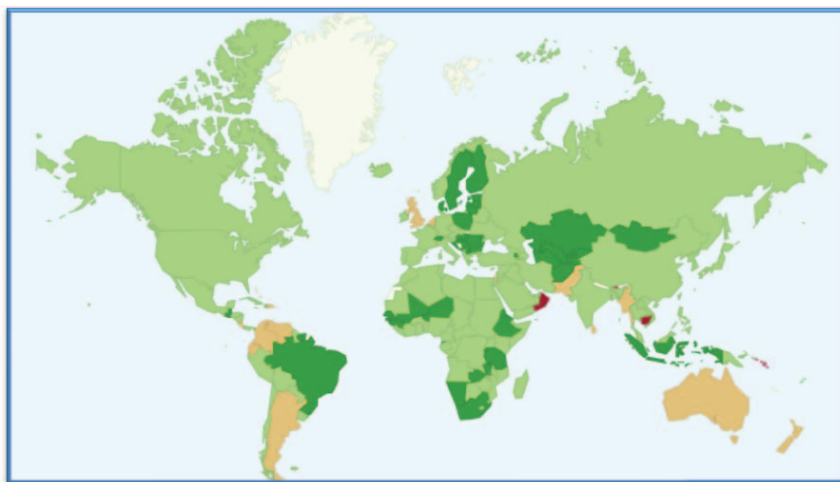
<sup>20</sup> OECD, *Education at a Glance: OECD indicators*, dz. cyt., s. 303.



już w wieku 4 czy 5 lat. Nie zmienia to jednak faktu, że światowym standardem jest właśnie 6. rok życia. Doskonale widać to na poniższej mapie, która prezentuje wiek obowiązku szkolnego na całym świecie (czerwony - brak obowiązku szkolnego, pomarańczowy - 5 lat, jasnozielony - 6 lat, ciemnozielony - 7 lat).

### Rysunek 3

#### Mapa rozpoczęcia obowiązku szkolnego



Źródło: chartsbin.com (na podstawie danych UNESCO z 2009 r.).

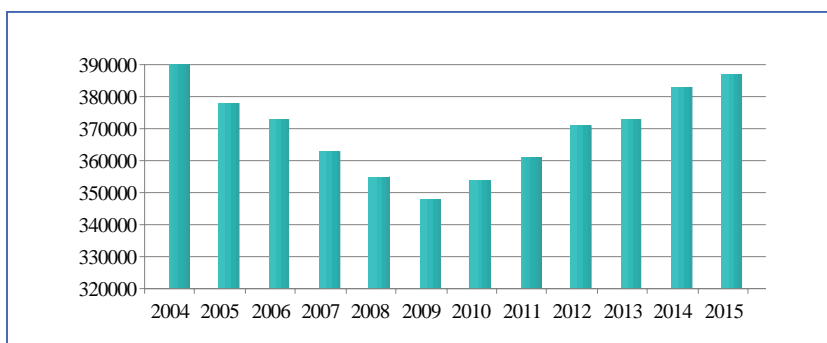
Co istotne, podążanie za trendami światowymi w tym zakresie ma swój głęboki sens. Przykład i dorobek innych krajów europejskich - choć nie tylko - pokazuje bowiem, że obniżenie wieku szkolnego dodatnio wpływa na wyniki edukacyjne w skali całego systemu. Państwa, które osiągnęły najlepsze wyniki edukacyjne, poza wieloma innymi cechami łączy niski wiek obowiązku szkolnego. Wyjątkiem są w tym przypadku kraje skandynawskie, a szczególnie Finlandia, która mimo że określiła wiek przymusu szkolnego na poziomie 7 lat, osiąga jedno z najlepszych wyników w testach PISA<sup>21</sup>. Obserwacje te są o tyle istotne, że aby w pełni i globalnie konkurować na rynku edukacyjnym, musieliśmy dokonać wspomnianej reorganizacji.

---

<sup>21</sup> PISA - wyniki badania 2009 w Polsce, [www.ifispan.waw.pl/pliki/pisa\\_2009.pdf](http://www.ifispan.waw.pl/pliki/pisa_2009.pdf) [04.12.2011 r.].

## Rysunek 43

## Liczba dzieci w wieku 6 lat w latach 2004–2015 w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Pisząc o uzasadnieniu obniżenia wieku obowiązku szkolnego, nie można nie wspomnieć o tym, że pierwotnie pomysłodawcy reformy chcieli objąć dzieci sześciolatek przymusem nauki już od 2009 r., co tłumaczono kwestiami finansowymi. Obecnie edukacja sześciolatek jest finansowana przez gminy. Po wprowadzeniu zmian środki na ten cel będą pochodziły z subwencji oświatowej. W 2009 r. rocznik sześciolatek należał do najmniej licznych, a więc był to najlepszy moment na jego objęcie subwencją oświatową. Dzięki temu gminy miałyby wolne środki do wykorzystania na tworzenie nowych miejsc w przedszkolach. Z takiego rozwiązania skorzystałyby także same szkoły i ich uczniowie, ponieważ roczniki uczęszczające do klas pierwszych byłyby mniej liczne, a to sprzyjałoby łagodniejszemu wprowadzaniu postulowanej reformy.

## 2. Przebieg konsultacji

Prace na reformą oświatową rozpoczęły się tuż po objęciu stanowiska ministra edukacji przez Katarzynę Hall 16 listopada 2007 r. Wstępne założenia reformy zatwierdzono w drugiej połowie listopada przez Kolegium Dyrektorów Departamentów. Jest to standardowa procedura w MEN. W przypadku omawianej reformy - z uwagi na to, że jej znaczenie porównywalne jest np. z wprowadzeniem gimnazjum i nowych zasad zdawania egzaminu dojrzałości - na tym etapie Kolegium zaaprobowало tylko jej kierunek, nie zaś projekt prawodawczy.

## Konsultacje eksperckie

W tym samym czasie, tj. w listopadzie 2007 r., rozpoczęto rekrutację ekspertów zewnętrznych, którzy wraz ze specjalistami departamentu prawnego i odpowiednich departamentów merytorycznych MEN mieli stworzyć trzon odpowiedzialny za przygotowanie projektu ustawy. Dobór ekspertów odbywał się na zasadzie otwartego konkursu. Od kandydatów oczekiwano odpowiednich kompetencji oraz doświadczenia w dziedzinie oświaty. Powołano również tzw. regionalnych promotorów reformy, których zadaniem było przekonywanie ekspertów z poszczególnych województw do udziału w konsultacjach. Ostatecznie spośród 600 kandydatów wybrano 102, którzy uczestniczyli w dalszych pracach. Wśród nich znaleźli się m.in. ludzie ze środowiska akademickiego, nauczyciele, dyrektorzy i badacze. Warto podkreślić, że eksperci mieli za zadanie pomóc w stworzeniu podstaw reformy, zatem klucz ich doboru w dużej mierze zależał od minister Katarzyny Hall.

Kilkadziesiąt spotkań w mniejszych grupach eksperckich odbywało się aż do kwietnia 2008 r., kiedy pojawił się projekt ustawy. Był on wypadkową założeń ministerstwa i ustaleń grup ekspertów. Należy zauważyć, że wprowadzenie obowiązku szkolnego dla sześciolatków było tylko jednym z wielu elementów reformy, zatem nie tylko tę kwestię konsultowano w tym czasie. Na dalszym etapie projekt poddano kolejnym dyskusjom – tym razem z większym udziałem społeczeństwa. Przyjęto formułę konsultacji online oraz zorganizowano 16 konferencji wojewódzkich.

## Konsultacje online

Od kwietnia do czerwca 2008 r. wypracowany wcześniej projekt ustawy był dostępny na stronie internetowej MEN oraz na dodatkowo utworzonym portalu [www.reformaprogramowa.men.gov.pl](http://www.reformaprogramowa.men.gov.pl). W tym czasie odnotowano m.in.:

- ♦ 226 634 pobrań materiałów;
- ♦ 1030 linków przekierowujących na ww. stronę;
- ♦ 2536 pisemnych opinii i propozycji (w tym 70% podpisanych);
- ♦ 212 recenzji<sup>22</sup>.

Według informacji MEN ten typ konsultacji był dostępny dla wszystkich – zarówno osób indywidualnych, jak i instytucji czy szkół.

---

<sup>22</sup> Informacja uzyskana z prezentacji przygotowanej przez MEN na spotkaniu 28 października 2011 r.

Formularze podzielono na części odpowiadające poszczególnym elementom reformy. Pytania tam prezentowane miały charakter zarówno zamknięty, jak i otwarty. Można więc było bez problemów wyrazić swoją opinię, zostawić komentarz czy też zaproponować rekomendacje. Analizą spływających danych na bieżąco zajmowali się wyznaczeni do tego pracownicy. Wedle informacji MEN rezultat konsultacji służył jedynie informacji wewnętrznej dla resortu (autorom nie udało się uzyskać dostępu do niego) i nie został upubliczniony. Co więcej, ówczesna treść strony internetowej została wygaszona. Nie można więc dotrzeć do takich kwestii jak chociażby treść formularza pytań. Trudno zatem określić, jaki wpływ ma ta część konsultacji na ostateczny kształt reformy. Autorzy mogą w tym przypadku polegać tylko na zapewnieniach MEN, że wszystkie opinie były rzetelnie analizowane.

### **Konferencje regionalne (województwie)**

Równoległe do konsultacji online odbywały się również konferencje w 16 miastach wojewódzkich. Dostęp do nich był ograniczony, gdyż listę uczestników tworzyły regionalne kuratoria oświaty. Zapraszano zazwyczaj nauczycieli, dyrektorów, przedstawicieli samorządów, związków zawodowych, organizacji pozarządowych i innych instytucji. W trakcie konferencji minister Katarzyna Hall wraz z towarzyszącymi jej ekspertami przez 2-3 godziny prezentowała założenia reformy, następnie w grupach warsztatowych (20-, 30-osobowych) odbywała się dyskusja. Wedle informacji uzyskanych w MEN wnioski z prac były notowane. Jeśli było ich więcej lub ktoś nie zdążył ich zgłosić, podawano adres e-mail, na który można było je dostarczyć w dogodnym terminie.

Finałem akcji była konferencja podsumowująca dotychczasowe działania, która odbyła się 7 lipca 2008 r. Miała podobną formułę jak w trakcie debat regionalnych. Wtedy to po raz pierwszy na konferencji pojawili się państwo Elbanowscy – jako strona reprezentująca rodziców. Należy podkreślić, że do tej pory strona ta nie była podmiotem uczestniczącym (więcej na ten temat w podrozdziale dotyczącym interesariuszy).

Według MEN we wszystkich konferencjach wzięło udział ok. 7500 osób. Efektem tych spotkań oraz konsultacji online było pojawienie się dodatkowych tematów dotyczących następujących kwestii:

- ♦ wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych i środowisk rodziców;
- ♦ angażowanie rodziców we współpracę z przedszkolem i szkołą, potrzeba wprowadzenia terminu deklaracji, czy dziecko 6-letnie będzie posłane do szkoły, oraz rozłożenia tego na etapy;

- ◆ podniesienie prestiżu nauczycieli przedszkoli, zrównanie pensum ze szkołą;
- ◆ zbliżenie przedszkola i szkoły poprzez przekazywanie informacji o uczniach oraz współpracę metodyczną;
- ◆ pilne doposażenie sal dla małych dzieci, finansowanie edukacji dzieci 6-letnich w okresie przejściowym - dopóki rodzice będą mieli wybór;
- ◆ wprowadzenie obowiązkowej edukacji przedszkolnej dla pięciolatek;
- ◆ korzystanie z istniejących dobrych praktyk w zakresie organizowania nauki i opieki nad uczniami z klas 0-III w szkołach podstawowych;
- ◆ współpraca z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej przy organizowaniu opieki i dożywiania dzieci;
- ◆ zakup podręczników do reformy w ramach programu „wyprawka szkolna”;
- ◆ sprawiedliwe reguły dotowania edukacji przedszkolnej w przypadku dzieci z innych gmin<sup>23</sup>.

Pod koniec lipca 2008 r. upubliczniono projekt ustawy, który następnie przeszedł normalną ścieżkę legislacyjną, tj. konsultacji międzyresortowych, tradycyjnych konsultacji społecznych oraz obrad Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

### **Tradycyjne konsultacje społeczne**

Każdy projekt legislacyjny w dziedzinie edukacji przesyła się do partnerów społecznych (wymienionych w załączniku). Zwyczajowo nazywa się to rozsyłaniem z tzw. rozdzielnika. W sierpniu 2008 r. projekt trafił m.in. do związków zawodowych, a stanowiska partnerów społecznych zostały dostane w terminie.

W październiku 2008 r. propozycja ustawy wraz z uzasadnieniem trafiła na posiedzenie Komitetu Stałego Rady Ministrów, a miesiąc później została skierowana do Sejmu. Warto zwrócić uwagę na fakt, że w uzasadnieniu znalazły się tylko materiały z „tradycyjnych konsultacji”. Nie nawiązano w żaden sposób do rezultatów wcześniej omawianych metod dialogu. Ostatecznie w marcu 2009 r. ustawa została uchwalona przez Sejm.

---

<sup>23</sup> Prezentacja MEN, dz. cyt.

Konsultacje społeczne na taką skalę MEN prowadziło po raz pierwszy. Było to możliwe dlatego, że projekt sfinansowano w dużej mierze z Europejskiego Funduszu Społecznego. Urzędnicy MEN przyznali, że gdyby nie środki unijne, nie byłoby w stanie samodzielnie przeprowadzić konsultacji w ten sposób.

Z drugiej strony należy wspomnieć o programie przygotowawczym wprowadzenia reformy, choć trudno wskazać, na ile jest on dziełem konsultacji. Obejmował on takie zagadnienia, jak:

- ◆ wojewódzcy promotorzy zmiany;
- ◆ poradniki organizacyjne dla przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów i liceów;
- ◆ promocja nowej podstawy programowej;
- ◆ pilotaże nowych rozwiązań organizacyjnych;
- ◆ Rok Przedszkolaka – promocja edukacji przedszkolnej;
- ◆ punkty informacyjne dla rodziców dzieci w wieku przedszkolnym plus materiały dla tych ośrodków;
- ◆ szkolenia kaskadowe dla nauczycieli – diagnoza przedszkolna, diagnoza szkolna, doradztwo zawodowe;
- ◆ zmiany w systemie egzaminów zewnętrznych;
- ◆ szkolenia dla dyrektorów i rad pedagogicznych na temat tego, jak organizować szkołę nowocześnie, zgodnie z wymogami nowej podstawy programowej oraz z wykorzystaniem wyników egzaminów zewnętrznych<sup>24</sup>.

### 3. Analiza interesariuszy

W ramach tworzenia oceny skutków regulacji w zakresie nowelizacji omawianej ustawy Ministerstwo Edukacji Narodowej przeprowadziło – oprócz organizacji wspomnianych 16 konferencji regionalnych – również tradycyjne, wymagane ustawowo konsultacje z partnerami społecznymi.

Proponowany projekt ustawy został przesłany do zaopiniowania 54 związkom zawodowym i partnerom społecznym. W tej liczbie najbardziej aktywne były trzy grupy podmiotów: związki zawodowe, przedstawiciele samorządów terytorialnych oraz rodzice. Każda z nich charakteryzo-

<sup>24</sup> Tamże.

wała się innym podejściem oraz miała różne cele, które zostaną omówione w dalszej części raportu.

### **Związki zawodowe<sup>25</sup>**

Jednym z najważniejszych dla Ministerstwa Edukacji Narodowej partnerów społecznych są związki zawodowe nauczycieli i pracowników oświaty. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst ujednolicony: Dz.U. 2001, nr 79, poz. 854) organy władzy i administracji rządowej kierują założeniami albo projekty aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych związków zawodowych. Jedną z największych organizacji skupiających nauczycieli jest Związek Nauczycielstwa Polskiego, który według danych z 2003 r. zrzesza 317 000 osób<sup>26</sup>.

Wypełniając swój ustawowy obowiązek, MEN przesyła wszystkie projekty do Zarządu Głównego ZNP. Z informacji uzyskanych od przedstawicieli Związku wynika, że resort często próbuje skrócić ten ustawowy termin (wynoszący co najmniej 30 dni), jednak władze Związku deklarowały, że wykorzystują cały przysługujący im czas, co wynika przede wszystkim ze sposobu wypracowywania stanowisk wewnątrz ZNP. Zwracono również uwagę na fakt, że w ostatnim czasie w obszarze konsultacji społecznych nastąpiła poważna zmiana jakościowa, tzn. MEN zaczęło przysyłać projekty aktów prawnych pocztą elektroniczną, a nie tradycyjną. Dzięki temu centrala ZNP może szybciej przekazywać dokumenty do swoich struktur terenowych, co jest podstawą działania tzw. kaskadowego systemu konsultacji. Jego główne założenie stanowi przysyłanie projektu aktu prawnego do kolejnych szczebli struktury Związku - z centrali do 16 okręgów (na poziomie województw), następnie do oddziałów (na poziomie powiatów) i dalej do sekcji. Na najniższym poziomie zmiany są dyskutowane z nauczycielami, którzy proponują swoje uwagi. Następnie propozycje przekazuje się do centrali tą samą drogą - zbiera się je na każdym poziomie w jeden dokument. Po przesłaniu do centrali wszystkie nadesłane opinie - w zależności od tematu, jakiego dotyczą - są przekazywane wybranej grupie ekspertów, z którymi ZNP współpracuje. Ta z kolei, na podstawie przesłanych uwag oraz własnej wiedzy, przygotowuje projekt stanowiska, które następnie jest zatwierdzane przez Zarząd Główny ZNP i dopiero wtedy przekazywane do ministerstwa.

---

<sup>25</sup> Niniejsza część raportu została przygotowana z wykorzystaniem informacji uzyskanych podczas rozmowy z przedstawicielami Związku Nauczycielstwa Polskiego: wiceprezesem Zarządu Głównego ZNP Krzysztofem Baszczyńskim oraz rzecznikiem prasowym Związku Magdaleną Kaszulanis.

<sup>26</sup> Biuletyn Informacji Publicznej ZNP, <http://bip.znp.edu.pl> [01.12.2011 r.].

Cały proces, z racji swojego skomplikowania, trwa blisko miesiąc. Przez pierwsze dwa tygodnie zbiera się opinie w terenie, a przez kolejne dwa przygotowuje i zatwierdza ostateczne stanowisko Związku. Nie dziwi więc fakt, że przedstawiciele ZNP bardzo sceptycznie reagują na próby skrócenia czasu danego przez ministerstwo na przesłanie opinii.

Oprócz opisanego powyżej tzw. kaskadowego modelu konsultacji ZNP próbuje wprowadzić również bardziej bezpośredni sposób zbierania opinii od swoich członków. W tym celu Zarząd Główny rozpoczął promocję newslettera, którego obecnie otrzymuje już 20 000 członków. Z informacji uzyskanych od Magdaleny Kaszulanis, rzecznika prasowego ZNP, docelowo wszystkie dokumenty będą przesyłane e-mailowo bezpośrednio do zainteresowanych nauczycieli, którzy swoje opinie odeślą do centrali. Pozwoli to znacznie skrócić czas potrzebny do wypracowania stanowiska. Na razie jednak system jest w trakcie testowania, więc brakuje danych na temat jego efektywności.

W badanym przez nas przypadku Związek Nauczycielstwa Polskiego był przychylny wobec projektu ministerialnego, ponieważ obniżenie wieku rozpoczęcia edukacji szkolnej poprawia pozycję zawodową nauczycieli. W związku z tym ZNP sam dwukrotnie składał na ręce marszałka Sejmu projekty ustaw związanych z obniżeniem wieku szkolnego i wychowaniem przedszkolnym. W 2008 r. propozycja posłania sześciolatków do szkół znalazła się w ustawie, a w 2010 r. złożono projekt dotyczący objęcia subwencją oświatową przedszkolaków, co bardzo odciążałoby samorządy finansowo. Ten projekt czeka obecnie na rozpatrzenie przez Sejm.

Jedynym i podstawowym zastrzeżeniem ZNP do wprowadzanej zmiany jest kwestia przygotowania szkół na przyjęcie młodszych dzieci. Z racji ewidentnej niegotowości placówek ZNP lobbowało za przesunięciem momentu wejścia w życie obowiązku szkolnego dla sześciolatków, co ostatecznie się udało na etapie prac parlamentarnych.

Pomimo tak dużego zaangażowania w prace nad ustawą przedstawiciele Związku nie brali udziału w pracach grup eksperckich powołanych przez minister Katarzynę Hall. Byli jednak zapraszani na konferencje regionalne, a także jako Związek organizowali własne spotkania z osobami związanymi z edukacją w miejscach, gdzie odbywały się konsultacje ministerialne. Jak zapewniał nas wiceprezes Zarządu Głównego ZNP Krzysztof Baszczyński, spotkania odbywały się dzień przed lub po wizycie pani minister w danym mieście. Na podstawie rozmów z uczestnikami konferencji regionalnych Związek wyrobił sobie negatywną opinię na ich temat. Główny zarzut dotyczył sposobu ich prowadzenia, który zakładał przede wszyst-



kim przekazanie informacji o zmianach, a nie uzyskanie informacji zwrotnej od uczestników. ZNP zarzucał także ministerstwu, że dyskusja była nierzetelna. Minister Hall bowiem wraz ze swoimi specjalistami po wygłoszeniu prezentacji zazwyczaj opuszczała budynek. Nie było więc możliwości zadawania pytań bezpośrednio z sali. Podobnie działo się w trakcie warsztatów, w których pani minister nie uczestniczyła. Nie ustrzeżono się także innych błędów. Uczestnikom konferencji nie rozsyłano wcześniej żadnych materiałów, tak by mogli lepiej zapoznać się z tematyką. Były one dostępne dopiero w trakcie spotkania, choć tylko dla tych, którzy o nie poprosili. Nie opublikowano również raportów z propozycji i uwag z konsultacji online oraz warsztatów konferencyjnych. Jest to duże niedociągnięcie, ponieważ nie da się jednoznacznie stwierdzić, czy opinie strony społecznej są w ogóle brane pod uwagę. Kolejne poważne uchybienie to brak możliwości dyskusji i zadawania pytań twórcom reformy, którzy znikali po wygłoszeniu prelekcji. Wydaje się rzeczą naturalną, że to przede wszystkim z nimi ludzie chcieliby wyjaśniać swoje wątpliwości.

Pozostałe uwagi Związku co do konsultacji dotyczą głównie kwestii technicznych. Zdaniem ZNP konsultacje to przede wszystkim wymiana pism, a nie prawdziwa dyskusja pomiędzy zainteresowanymi stronami. Związek chciałby, aby po zgłoszeniu uwag można było je przedyskutować z projektodawcą, a miejscem takiego dialogu mógłby być stały zespół złożony z przedstawicieli ministerstwa i partnerów społecznych.

Stronie związkowej brakuje również informacji zwrotnej dotyczącej zgłaszanych przez nią uwag - jedyny dokument, jaki otrzymują z MEN, to zestawienie zbiorcze uwag z informacją, czy zostały one uwzględnione, czy nie. Brak uzasadnienia jest dla centrali Związku podwójnie kłopotliwy - z jednej strony brakuje informacji o przyczynach odrzucenia poprawki, co utrudnia wypracowanie akceptowalnego pomysłu w przyszłości, z drugiej zaś nie można przekazać zaangażowanym w konsultacje nauczycielom żadnej informacji, co w dłuższej perspektywie może ich zniechęcić do wyrażania swojego zdania.

Przedstawiciele Związku skarżyli się również na zbyt krótki czas przeznaczony na konsultację szczególnie skomplikowanych lub dużych aktów prawnych oraz na pomijanie przez ustawodawcę w ocenie skutków regulacji negatywnego wpływu finansowego wprowadzanych zmian. Często zdarza się, że pomimo braku nakładów budżetowych rzeczywiste koszty wprowadzenia nowego prawa ponoszą samorządy lub sami nauczyciele.

W przypadku tej zmiany prawa - bez wątpienia systemowej - zdaniem ZNP zabrakło szerokiej kampanii informacyjnej, która przekonałaby rodziców do tego, że reforma jest konieczna. Brak takiej kampanii oraz

niewuwzględnienie stanowiska części rodziców spowodowały, że pojawiła się silna grupa niezadowolonych.

### **Samorząd terytorialny<sup>27</sup>**

Ważnym uczestnikiem procesu konsultacji reformy szkolnictwa były samorządy terytorialne, a zwłaszcza gminy, których zadaniem własnym jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej w zakresie edukacji publicznej. Oznacza to, że są one odpowiedzialne za finansowanie edukacji przedszkolnej oraz szkolnej (szkół podstawowych) prowadzonej na swoim terenie. Obowiązek ten powoduje, że nakłady na oświatę stanowią duży procent ich budżetów. Pewna część wydatków jest finansowana z przekazywanej przez państwo subwencji oświatowej, jednak dla większości jednostek samorządu terytorialnego jest ona niewystarczająca. Co więcej, wysokość subwencji oświatowej przyznawanej samorządom z budżetu na prowadzenie szkół zależy od liczby kształcących się uczniów, przez co finansowanie przedszkoli pozostaje w całości w gestii gmin.

Przedstawiciele samorządów nie wypowiadali się co do zasadności proponowanej przez MEN reformy, wychodząc z założenia, że ocena merytoryczna zmian należy do ekspertów, a władze lokalne, jako odpowiedzialne za stronę organizacyjno-finansową, mogą zgłaszać uwagi jedynie z tym związane.

Z punktu widzenia finansów samorządowych omawiana reforma polegająca na obniżeniu obowiązkowego wieku rozpoczęcia nauki w szkole jest propozycją bardzo korzystną. Przede wszystkim dzięki niej sześciolatki, które są obecnie objęte obowiązkowym przygotowaniem przedszkolnym (tzw. „zerówka”), finansowanym w całości przez gminy, znajdują się w szkole, czyli gminy na ich kształcenie otrzymują pieniądze z budżetu państwa. Dodatkowo zwolnią się miejsca w przedszkolach, tak więc bez nakładów inwestycyjnych zwiększy się dostępność tych placówek dla młodszych dzieci.

W związku z oczekiwanymi zmianami gminy musiały przystosować prowadzone przez siebie placówki do przyjęcia sześciolatek. Aby tego dokonać, miały do dyspozycji wiele mechanizmów finansowych, m.in. ministerialny program „Radosna szkoła” oraz wsparcie z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Mogły więc bez problemów dokonać modernizacji.

<sup>27</sup> Niniejsza część raportu została przygotowana z wykorzystaniem informacji uzyskanych podczas rozmowy z Markiem Olszewskim, wójtem gminy Lubicz, wiceprezesem Związku Gmin Wiejskich oraz współprzewodniczącym Zespołu Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu.

Mając powyższe fakty na uwadze, pierwotny termin wprowadzenia reformy, czyli 1 września 2012 r., był dla samorządów bardzo korzystny. Co więcej, obecne zawirowania związane z brakiem decyzji MEN odnośnie do przesunięcia reformy powodują, że gminom trudno zaplanować swoje budżety oraz pracę placówek oświatowych. Dużym problemem jest także pewna niespójność przepisów ustawy Prawo oświatowe, które już w 2011 r. nakładają na pięciolatki obowiązek edukacji przedszkolnej, podczas gdy o pójściu sześciolatka do szkoły nadal decydują rodzice. Powoduje to spiętrzenie najstarszych roczników w przedszkolach i powstanie efektu odwrotnego do zamierzonego, czyli zablokowania miejsc dla dzieci młodszych. W związku z tym z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego odsunięcie w czasie reformy jest złym rozwiązaniem.

Samorządy terytorialne były aktywnymi uczestnikami procesu decyzyjnego - przede wszystkim poprzez swoich przedstawicieli w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, do której obowiązkowo trafiają wszystkie rządowe projekty ustaw mających wpływ na funkcjonowanie samorządu. Wszystkie propozycje z sekretariatu Komisji są dalej rozsyłane do zespołów problemowych. Podczas ich spotkań, które odbywają się w każdą ostatnią środę miesiąca, przedstawiciel rządu omawia proponowane rozwiązania, a samorządowcy wyrażają swoją opinię na ten temat. Ponieważ uwagi Komisji nie są dla rządu wiążące, a przez to często ignorowane, zdarza się, że przedstawiciele samorządu decydują się nie określać swojego stanowiska. Rząd, który obowiązkowo musi uzyskać opinię Komisji, często wycofuje dany projekt i próbuje zgłosić go bezpośrednio w Sejmie jako projekt poselski, co jest ewidentnym przykładem na to, jak obchodzi się obowiązek konsultowania projektów aktów prawnych z partnerami społecznymi.

Ważną zasadą prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu jest dyskusja. Przedstawiciele samorządu zawsze dążą do wypracowania wspólnego stanowiska - nigdy nie odbywają się głosowania nad omawianymi projektami.

Drugim sposobem wyrażania swoich opinii w procesie decyzyjnym jest tworzenie stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z największych jest Związek Gmin Wiejskich RP, który skupia około 600 z nich. W odróżnieniu od Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Związek opiniuje wszystkie projekty ustaw - zarówno rządowe, jak i poselskie. Proces konsultacji opiera się na 11 członkach zarządu, z których każdy specjalizuje się w jednej dziedzinie życia społecznego i to on przygotowuje projekt później przyjmowanego stanowiska. Podczas jego przygotowywania dana osoba korzysta przede wszystkim z własnego doświadczenia, choć często zdarza się, że inni wójtowie przesyłają swoje

uwagi i propozycje. Nie ma jednak żadnej oficjalnej drogi konsultowania projektów, co z jednej strony wynika z krótkich terminów ustawowych, a z drugiej z faktu, że wójtowie mają dużo obowiązków i często brakuje im czasu na dodatkową aktywność.

Aby jednak mieć pewność, że stanowisko przygotowywane przez zarząd jest zbieżne z potrzebami całego środowiska, dwa razy do roku Związek organizuje zgromadzenie ogólne, na które są zaproszeni wszyscy członkowie. Na wspólnym spotkaniu omawia się najważniejsze dla samorządów sprawy oraz wymienia doświadczenia. Dodatkowo od dziesięciu lat zwoływane są kongresy wiejskie, na które przyjeżdżają przedstawiciele władzy różnych szczebli. Odbywają się wtedy dyskusje panelowe dotyczące spraw samorządowych.

W ocenie przedstawicieli samorządu istniejący system działa efektywnie, gdyż społeczność lokalna ma skuteczne sposoby wyrażania swoich opinii dotyczących reform. W omawianym przypadku, czyli zmiany obowiązkowego wieku rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej, proponowane przez MEN rozwiązania są korzystne dla samorządów, więc nie zgłaszano do nich wielu uwag. Najważniejszy z punktu widzenia gmin problem obowiązkowego wychowania przedszkolnego dla pięciolatek nie został jednak przez resort rozwiązany. Zaangażowanie władz samorządowych widać także przy innych projektach - ZGW był inicjatorem wprowadzonego w życie projektu pozwalającego na przekazanie placówki oświatowej stowarzyszeniom bez ich likwidacji.

## Rodzice

Trzecią bardzo ważną grupę zaangażowaną w reformę systemu oświaty stanowią rodzice dzieci, które mają pójść do szkoły. Oni jednak nie brali udziału w całym procesie konsultacji projektu aktu prawnego, ponieważ w momencie jego powstawania nie istniało w Polsce żadne stowarzyszenie reprezentujące rodziców. Dopiero po uchwalonych przez Sejm zmianach powstał ruch społeczny zainicjowany przez państwa Karolinę i Tomasza Elbanowskich. Akcja „Ratuj maluchy” szybko zyskała rozgłos w mediach oraz duże poparcie społeczne, co doprowadziło do powstania stowarzyszenia „Rzecznik Praw Rodziców”, którego celem jest reprezentowanie spraw rodziców przed organami władzy i w przestrzeni publicznej. Stowarzyszenie to jest pierwszą w Polsce inicjatywą reprezentującą interesy rodziców. Obecnie oprócz prowadzenia akcji mającej na celu cofnięcie omawianej reformy „Rzecznik Praw Rodziców” angażuje

się w prace nad systemem informacji oświatowej oraz nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>28</sup>.

Głównym celem rozpoczęcia akcji „Ratuj maluchy” było wymuszenie na MEN rezygnacji z posyłania sześciolatków do szkół. W tym celu powstała strona internetowa, zawiązano wspomniane stowarzyszenie, odbywały się pikety i protesty, a także przygotowano obywatelski projekt zmiany ustawy Prawo oświatowe, który został złożony 4 lipca 2011 r. w Sejmie. Pod projektem podpisały się dokładnie 346 303 osoby, co pokazuje, jak wiele emocji wśród rodziców wzbudza reforma.

Głównymi argumentami rodziców biorących udział w akcji jest obawa przed odbieraniem dzieciom dzieciństwa oraz nieprzystosowanie techniczne szkół do przyjęcia sześciolatków. W wypowiedziach medialnych inicjatorów akcji widać bardzo duże zaangażowanie osobiste, co dodatkowo powoduje, że dyskusja często traci charakter merytoryczny, a przyjmuje emocjonalny<sup>29</sup>.

Niestety państwo Elbanowscy nie znaleźli czasu, aby się z nami spotkać i porozmawiać. W krótkiej rozmowie telefonicznej skrytykowali jedynie sposób przeprowadzenia reformy, zwłaszcza niewzięcie pod uwagę opinii rodziców. Trzeba jednak przyznać, że akcja odniosła ogromny sukces, ponieważ premier zapowiedział odsunięcie reformy co najmniej o rok.

### **Pozostali interesariusze**

Swoje uwagi do projektu zmiany obowiązkowego wieku rozpoczęcia nauki zgłosiły także niżej wymienione organizacje<sup>30</sup>: Sekcja Krajowa Oświaty NSZZ „Solidarność”, Związek Zawodowy „Rada Poradnictwa”, Społeczne Towarzystwo Oświatowe, Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski, Rada Szkół Katolickich, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Krajowa Izba Edukacji – *European Association for Security*, Komenda Główna OHP i Krajowa Izba Gospodarcza.

Pozytywnie i bez zastrzeżeń proponowane rozwiązania ocenili przedstawiciele pracodawców oraz biznesu (tj. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Komenda Główna OHP, Krajowa Izba Gospodarcza), co potwierdza, że nowy system będzie korzystny dla polskiej gospodarki, gdyż młodzi ludzie będą szybciej wchodzić na rynek pracy.

---

<sup>28</sup> Strona internetowa fundacji i stowarzyszenia „Rzecznik Praw Rodziców”, [www.rzecznikrodzicow.pl](http://www.rzecznikrodzicow.pl) [30.11.2011 r.].

<sup>29</sup> R. Pawlak, „Reforma oświaty „po polsku”, czyli o tym, jak rząd posyła sześciolatki do szkół, Warszawa 2011, s. 98-106.

<sup>30</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 1343 z 06-11-2008 r., [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) [29.11.2011 r.].

Pozostałe organizacje również były przychylnie wobec zmian, zgłaszały jednak uwagi dotyczące samego sposobu ich przeprowadzenia. Związek Zawodowy „Rada Poradnictwa” negatywnie zaopiniował rozwiązanie polegające na możliwości organizowania nauki w jednym oddziale jednocześnie dla sześć- i siedmiolatków. Przedstawiciele Kościoła Katolickiego (Rada Szkół Katolickich oraz Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski) zaproponowali, żeby decyzja o podjęciu nauki przez sześciolatka zawsze zależała od rodziców.

## 4. Analiza celów konsultacji

### Ocena zgodności z prawem

Należy stwierdzić, że proces konsultacji społecznych zorganizowanych przez MEN w sprawie reformy systemu oświaty został poprowadzony zgodnie z zasadami obowiązującymi w tym resorcie i zawartymi w zarządzeniu nr 12 Dyrektora Generalnego z 29 sierpnia 2008 r. w sprawie trybu opracowywania i uzgadniania projektów dokumentów rządowych i innych aktów prawnych w Ministerstwie Edukacji Narodowej.

Zgodnie z przepisami zarządzenia nr 12 departament wiodący, odpowiedzialny za przeprowadzenie reformy, przygotował nowy projekt ustawy zmieniającej ustawę o systemie oświaty, uwzględniający wyniki konsultacji społecznych opisanych w rozdziale 3.

W sierpniu 2008 r. gotowy projekt ustawy przekazano do konsultacji międzyresortowych z członkami Rady Ministrów oraz szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Projekt wysłano również partnerom społecznym współpracującym z ministerstwem. Zachowano minimalny termin 30 dni przeznaczony na opracowanie przez związki zawodowe opinii na jego temat. Jednocześnie trafił pod rozagę Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Po przeprowadzeniu wymaganych konsultacji ostatecznych projekt ustawy wraz z uzasadnieniem przekazano na posiedzenie Komitetu Stałego Rady Ministrów, skąd w listopadzie skierowano go pod obrady Sejmu.

### Cele konsultacji

Zgodnie z wytycznymi zawartymi w zasadach konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych trzy podstawowe ich cele to:

- 1) zgromadzenie brakujących danych;

- 2) rozpowszechnienie informacji o podejmowanych działaniach;
- 3) zwiększenie akceptacji dla proponowanego rozwiązania.

Poszczególne konsultacje różnią się metodami stosowanymi po to, aby te cele osiągnąć, oraz hierarchią ich istotności. Dla niektórych dokumentów rządowych (szczególnie strategii czy zielonych i białych ksiąg) najważniejsze znaczenie ma zgromadzenie brakującej wiedzy<sup>31</sup>, dla innych priorytet stanowi poinformowanie grup, których dana regulacja bezpośrednio lub pośrednio dotyczy. Przeprowadzając analizę celów konsultacji dotyczących obniżenia wieku obowiązku szkolnego oraz metod ich realizacji, możemy dojść do wniosku, jaka była hierarchia priorytetów Ministerstwa Edukacji Narodowej.

### **Gromadzenie brakujących danych**

W przypadku analizy tego celu bardzo ważna jest odpowiedź na pytanie, jakie dane można uznać za brakujące. MEN dysponowało analizami demograficznymi i socjologicznymi uzasadniającymi wprowadzenie reformy. Zostały one omówione w rozdziale 2. Jednocześnie postulat obniżenia wieku szkolnego znalazł się w programie wyborczym Platformy Obywatelskiej z 2007 r. Stąd należy założyć, że MEN podczas konsultacji starało się zgromadzić informacje dotyczące sposobu przeprowadzenia zmiany, a nie samej jej istoty. Innymi słowy, konsultacje nie odpowiadały na pytanie „co?”, tylko „jak?”.

Jeśli chodzi o gromadzenie danych, kluczowe znaczenie miał pierwszy, ekspercki etap konsultacji. To podczas niego we współpracy z pracownikami ministerstwa wypracowano projekt ustawy i stworzono konstrukcję reformy.

Także drugi etap, czyli dyskusja publiczna obejmująca możliwość przesyłania uwag online oraz uczestnictwo w jednej z regionalnych konferencji, dał MEN możliwość uzyskania istotnych informacji na temat pożądanego sposobu przeprowadzania zmiany. Zebrane uwagi miały najczęściej charakter ogólny, dotyczyły przede wszystkim większego zaangażowania rodziców w sprawy edukacji swoich dzieci, rozłożenia reformy na etapy czy doposażenia sal w szkołach z uwzględnieniem potrzeb sześciolatków. W odpowiedzi na te postulaty MEN ogłosiło wdrożenie wielu instrumentów mających na celu lepszą współpracę i koordynację podczas wprowadzania reformy. Zaplanowano m.in.: powołanie wojewódzkich promotorów zmian, napisanie poradników organizacyjnych dla szkół i przedszkoli,

---

<sup>31</sup> Szczególnie duży nacisk na konsultacje jako sposób na uzupełnienie brakującej wiedzy kładzie Komisja Europejska.

stworzenie punktów informacyjnych dla rodziców, szkolenia dla nauczycieli, prowadzenie pilotaży nowych rozwiązań oraz promocję nowej podstawy programowej<sup>32</sup>.

Warto zwrócić uwagę na różnice pomiędzy efektami prac na obydwu etapach konsultacji. W konsekwencji prac ekspertów powstał projekt ustawy i stworzono mechanizmy wdrożenia reformy. Tym samym odpowiadano na pytanie: „jak wprowadzić zmiany?”. Drugi etap konsultacji natomiast uświadomił MEN potrzebę promocji i odpowiedniej informacji o zmianie. W rezultacie uzyskano odpowiedź na pytanie: „jakimi instrumentami należy uzupełnić reformę, aby była ona skutecznie wdrażana?”.

### **Rozpowszechnienie informacji o podejmowanych działaniach**

Analizując metody oraz skuteczność informowania interesariuszy o planowanej reformie, warto wyjść od próby zdefiniowania grupy docelowej. Określenie wszystkich istotnych interesariuszy powinno być częścią identyfikacji problemu, gdyż zadaniem strony publicznej jest dotarcie z informacją do wszystkich grup, które mogą być objęte planowanymi działaniami. W przypadku reformy obniżającej wiek obowiązku szkolnego zakres zainteresowanych stron jest niezwykle szeroki, na dobrą sprawę każdemu powinna *leżeć na sercu jakość polskiej oświaty*<sup>33</sup>.

Po analizie przebiegu konsultacji wyraźnie widać, że większy nacisk położono na dotarcie do wybranych grup. Jednym z dwóch filarów dyskusji publicznej było 16 konferencji regionalnych, podczas których prezentowano najważniejsze elementy reformy. Za ułożenie listy uczestników tych spotkań odpowiadały wojewódzkie kuratoria oświaty. Starano się dotrzeć przede wszystkim do środowisk zawodowo związanych z konsultacjami - nauczycieli, przedstawicieli samorządów i ewentualnie organizacji pozarządowych.

Drugi filar dyskusji publicznej był otwarty dla wszystkich. Warto zauważyć jednak, że w tym przypadku nie uruchomiono specjalnych mechanizmów promocji uczestnictwa w konsultacjach. Relatywnie niewielkim kosztem (prośba o wydruk informacji w poszczególnych szkołach i przedszkolach, poinformowanie mediów, bardziej intensywna współpraca z organizacjami pozarządowymi) można było podjąć działania mające na celu zwiększenie partycypacji strony zawodowo niezwiązanej z edukacją.

<sup>32</sup> Informacje uzyskane podczas spotkania w Ministerstwie Edukacji Narodowej.

<sup>33</sup> Minister Hall we wstępie do *Opisu zmian potrzebnych w systemie edukacji* stwierdziła, że liczy na pomoc wszystkich środowisk, którym leży na sercu *jakość polskiej oświaty*. Można uznać, że tak zdefiniowana została grupa docelowa, która miała uczestniczyć w konsultacjach.



Podczas konsultacji MEN starało się przede wszystkim uzyskać opinię grup zawodowo związanych z edukacją – ekspertów, nauczycieli, samorządowców. Ankiety internetowe były skonstruowane tak, aby móc wypowiedzieć się na temat konkretnych, wyodrębnionych aspektów reformy, co także nie sprzyjało uczestnictwu rodziców, ogólnie zaniepokojonych reformą. Warto jednak zauważyć, że w wyniku konsultacji MEN zaproponowało wprowadzenie instrumentów, które już na etapie implementacji reformy miały służyć promocji i informowaniu rodziców.

### **Zwiększenie akceptacji dla proponowanych rozwiązań**

MEN podjęło serię działań zmierzających do zwiększenia akceptacji dla proponowanych rozwiązań. Przygotowano i opublikowano specjalny materiał opisujący charakter planowanych zmian<sup>34</sup>. Podczas konferencji regionalnych zarówno wystąpienia pani minister i wiceministrów, jak i prace w zespołach roboczych miały na celu przekonać uczestników do reformy. Warto zauważyć jednak, że większość dodatkowych działań<sup>35</sup> informacyjnych i promujących zmiany wśród rodziców zaplanowano dopiero w reakcji na uwagi spływające do MEN podczas konsultacji. Wydaje się, że podobnie jak w przypadku drugiego celu ministerstwo skoncentrowało swoją uwagę na grupach zawodowo związanych z edukacją, informowanie i przekonywanie rodziców zaś zaplanowano przede wszystkim na czas wdrażania samej reformy.

Podsumowując, podczas konsultacji dotyczących obniżenia wieku obowiązku szkolnego MEN starało się osiągnąć trzy podstawowe cele konsultacji, przy czym priorytety na poszczególnych etapach prac różniły się między sobą. Pierwszy, ekspercki etap konsultacji służył przede wszystkim gromadzeniu brakujących danych (dotyczących w tym przypadku sposobów wprowadzenia reformy). Głównym zadaniem konferencji było informowanie i przekonywanie osób zawodowo związanych z edukacją. Konsultacje online służyły zarówno gromadzeniu brakujących danych, jak i promocji zmian.

MEN starało się dotrzeć przede wszystkim do grup zawodowo związanych z edukacją, co bez wątpienia podniosło jakość zgłaszanych uwag i sprzyjało gromadzeniu brakujących danych. Można jednak się zastanawiać, czy bez odpowiedniego zaangażowania rodziców pozostałe dwa cele konsultacji zostały w pełni osiągnięte.

---

<sup>34</sup> Opis zmian potrzebnych w systemie edukacji – projekt do konsultacji.

<sup>35</sup> M.in. powołanie wojewódzkich promotorów zmian, pisanie poradników organizacyjnych dla szkół i przedszkoli, stworzenie punktów informacyjnych dla rodziców, szkolenia dla nauczycieli, prowadzenie pilotaży nowych rozwiązań oraz promocja nowej podstawy programowej.

## Analiza spełnienia standardów

Ocena efektywności przeprowadzenia konsultacji nastrocza wiele trudności. Propozycja miar takiej oceny powinna uwzględniać wiele aspektów, kontekst, w jakim są stosowane (intencje, oczekiwania, wykorzystywane metody, koszty itd.). Dlatego analiza efektywności konsultacji powinna być wielowymiarowa i oceniać proces z różnych perspektyw.

Warto jednak wskazać minimalne standardy, jakie powinny spełniać udane konsultacje. Z jednej strony nakłada je prawo określające obowiązki strony publicznej co do konsultowania wprowadzanych aktów prawnych. Ocena spełnienia wymogów prawnych przeprowadzono na początku tego rozdziału. Z drugiej strony zaś można także oceniać jakość konsultacji, biorąc pod uwagę standardy wyznaczane przez akty prawa miękkiego. Szczególnie w przypadku dużych reform, mających istotny wpływ na życie obywateli, konsultacje powinny wyznaczać sobie ambitniejsze cele niż tylko spełnienie ustawowych obowiązków.

Standardy konsultacji wyznaczane są zarówno przez instytucje krajowe, jak i organizacje międzynarodowe, m.in. OECD oraz UE.

W przypadku omawianych konsultacji sprawdzone zostało spełnienie standardów wyznaczonych przez Komisję Europejską<sup>36</sup>. Dodatkowo analizę uzupełniono o dwa inne kryteria wskazane w *Zasadach konsultacji prowadzonych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*.

Komisja Europejska w dokumencie *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission* wymieniła zestaw minimalnych standardów konsultacji. Obejmują one:

- ◆ zapewnienie, by każdy z uczestników konsultacji otrzymał wszystkie niezbędne informacje dotyczące propozycji regulacji;
- ◆ objęcie konsultacjami wszystkich grup docelowych;
- ◆ prowadzenie konsultacji za pośrednictwem narzędzi komunikacyjnych dostosowanych do celów konsultacji i oczekiwań ich uczestników;
- ◆ pozostawienie wystarczającego czasu na to, by umożliwić uczestnictwo w konsultacjach;
- ◆ potwierdzanie otrzymania odpowiedzi;

---

<sup>36</sup> Analizowane konsultacje są współfinansowane ze środków UE, co je szczególnie predestynuje do sprawdzenia pod tym kątem.

- ♦ publikację raportu opisującego wyniki konsultacji oraz sposobu wykorzystania ich w trakcie dokonywania oceny skutków regulacji.

Wymóg zapewnienia, by wszyscy otrzymali niezbędne informacje, został spełniony, ponieważ na stronie internetowej konsultacji zamieszczono projekt aktu prawnego oraz opis zmian potrzebnych w systemie edukacji. Pewnym niedostatkim może być brak dodatkowych broszur informacyjnych, zamieszczonych na stronie internetowej przed konferencjami w celu zapoznania jej uczestników z najważniejszymi punktami reformy<sup>37</sup>. Spełnienie tego standardu nie budzi jednak żadnych wątpliwości.

Drugie kryterium zakłada objęcie konsultacjami wszystkich grup interesariuszy. W przypadku tej reformy zakres grupy docelowej jest niezwykle szeroki. Pod względem formalnym dopuszczono do konsultacji każdą osobę, ponieważ istniała możliwość zapoznania się z projektem ustawy na stronie internetowej oraz przesłania swoich uwag. Jednak jak wskazano w części pracy omawiającej cele konsultacji, MEN starało się zachęcić do udziału tylko kilka wybranych grup interesariuszy (eksperti, nauczyciele, przedstawiciele samorządu).

Podczas prac nad projektem MEN zdecydowało się na zastosowanie aż trzech środków komunikacji z interesariuszami: spotkania bezpośrednie, publikację i przyjmowanie uwag online oraz metodę tradycyjną (wysyłanie przez organizacje z „rozdzielnika”). Mimo opinii zgłaszanych przez część uczestników, które wskazywały na niską efektywność konferencji regionalnych<sup>38</sup>, należy uznać, że także standard dotyczący adekwatności stosowanych środków komunikacji został spełniony.

Analizując charakterystykę kryterium czwartego, trzeba określić, ile strona publiczna powinna pozostawić czasu, aby uczestnicy mogli się swobodnie wypowiedzieć. Minimalne wymagane terminy zostały określone w *Zasadach konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*. Dla spotkań i wysłuchań publicznych (w analizowanym przypadku konferencji regionalnych) informacja o nich powinna być przekazana co najmniej miesiąc wcześniej, a agenda - na tydzień przed. Plan konsultacji dotyczących obniżenia wieku szkolnego został opublikowany już w kwietniu, za zapraszanie poszczególnych gości odpowiadały natomiast wojewódzkie kuratoria. Brak jest danych, który pozwoliłyby

---

<sup>37</sup> Na brak takich informacji zwrócono nam uwagę podczas spotkania w MEN.

<sup>38</sup> Na niską efektywność konferencji regionalnych zwrócono uwagę podczas spotkania w siedzibie ZNP. Oceniono, że mimo bardzo wysokich nakładów finansowych rezultaty tej części konsultacji były niesatysfakcjonujące.

ocenić, czy w każdym przypadku terminy te zostały uwzględnione. Technicznie z pewnością było to możliwe.

W przypadku przesyłania opinii drogą internetową minimalnym wymaganym terminem są trzy tygodnie. Podczas omawianych konsultacji osoby zainteresowane miały ponad trzy miesiące, aby zgłosić swoje uwagi.

W końcu, na przesłanie stanowiska na piśmie należy wyznaczyć nie mniej niż trzy tygodnie. W analizowanym przypadku MEN zastosowało ustawowy 30-dniowy termin.

Standard piąty obejmuje potwierdzenie otrzymania odpowiedzi. Przy konsultacjach online nie jest ono konieczne, gdyż sam system zakłada, że informacja dotarła do adresata. W przypadku tradycyjnych pisemnych konsultacji rolę potwierdzenia odgrywa część uzasadnienia, które razem z projektem ustawy przekazywane jest do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów. Brak jest natomiast danych o tym, czy MEN potwierdzało otrzymanie informacji spływających inną drogą (np. bezpośrednio na pocztę elektroniczną).

W końcu szósty minimalny standard prowadzenia konsultacji zakłada przygotowanie raportu z konsultacji. Jest to jedyne kryterium, do którego MEN w ogóle się nie zastosowało. Brak raportu należy ocenić jednoznacznie negatywnie, tym bardziej że liczba uczestników i udzielonych odpowiedzi uprawniała do sporządzenia zbiorczego opracowania oraz przedstawienia konkluzji<sup>39</sup>.

Kryteria wyznaczone przez Komisję Europejską warto uzupełnić o dwa dodatkowe, wynikające z zapisów *Zasad konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*. Rekomendują one przeprowadzanie konsultacji na każdym etapie prac nad projektem (standard nr 7) oraz przekazywanie informacji zwrotnej (standard nr 8).

Zgodnie z *Wytycznymi do oceny skutków regulacji* współpraca z partnerami społecznymi powinna mieć miejsce na każdym etapie prac nad dokumentem. W analizowanym przypadku konsultacje organizowano od samego początku pracy nad ustawą. Warto zauważyć jednak, że OSR zaleca je już na etapie identyfikacji problemu i formułowania celów. Przy nowelizacji ustawy oświatowej te punkty nie były przedmiotem dialogu społecznego, tylko wynikały z koncepcji reformy pani minister. Dodatkowo *Wytyczne...* zalecają konsultowanie raportu z oceny skutków regulacji. W analizowanym przypadku OSR powstawała równoległe z projektem i w ogóle nie była przedmiotem konsultacji.

<sup>39</sup> Podczas spotkania w MEN przedstawiono prezentację podsumowującą wyniki konsultacji. Zgodnie z nią pracownicy ministerstwa dysponowali wystarczającą wiedzą, aby zaprezentować zbiorcze opracowanie.

**Tabela 4**

**Spełnienie minimalnych standardów konsultacji przez MEN podczas konsultacji dotyczących obniżenia obowiązkowego wieku szkolnego**

Minimalne standardy konsultacji	Spełnienie standardu	Uwagi
Standard nr 1 Poinformowanie grup docelowych	TAK	
Standard nr 2 Objęcie wszystkich grup docelowych	TAK, Z ZASTRZEŻENIAMI	Koncentracja na wybranych grupach docelowych
Standard nr 3 Odpowiednie środki komunikacji	TAK	Zastrzeżenia dot. efektywności konferencji
Standard nr 4 Wystarczający czas na odpowiedź	TAK	Częściowy brak informacji
Standard nr 5 Potwierdzenie otrzymania odpowiedzi	TAK	Częściowy brak informacji
Standard nr 6 Publikacja raportu po konsultacjach	NIE	
Standard nr 7 Konsultacje na każdym etapie prac	TAK, Z ZASTRZEŻENIAMI	Brak niektórych zalecanych etapów prac
Standard nr 8 Informacja zwrotna	NIE, Z ZASTRZEŻENIAMI	Wypełnienie jedynie obowiązku ustawowego

Źródło: opracowanie własne.

Informacja zwrotna wskazuje na to, że urząd docenia wysiłki strony społecznej w pracach nad dokumentem. Może ona przyjmować różną formę: sprawozdania w przypadku konferencji, opublikowania listy uwag po konsultacjach pisemnych czy raportu z masowych konsultacji internetowych. MEN wyraźnie zaniedbało kwestię informacji zwrotnej. Właściwie w pełni wywiązało się jedynie z ustawowego obowiązku ujęcia uwag w uzasadnieniu. Nie opublikowano natomiast listy opinii zgłoszonych pisemnie bądź e-mailowo (poza tradycyjnymi konsultacjami), brakuje raportu, nie przygotowano też sprawozdań z konferencji. Ograniczono

się jedynie do ustnych deklaracji chęci uwzględnienia wszystkich uwag podczas prac<sup>40</sup>.

Podsumowując, MEN spełniło większość minimalnych standardów wyznaczonych przez Komisję Europejską i Ministerstwo Gospodarki. Jednoznacznie negatywnie należy oceniać brak raportu podsumowującego oraz istotne zaniedbania w obszarze przekazywania informacji zwrotnej. Jej brak znacząco utrudnia ocenę tego, jaką rolę w ostatecznym kształcie reformy odegrała strona społeczna, oraz wpływa na postrzeganie jakości przeprowadzonych konsultacji przez uczestniczących w nich interesariuszy. Pewne zastrzeżenia budzi także spełnienie standardów dotyczących objęcia konsultacjami wszystkich grup docelowych oraz prowadzenia dialogu społecznego na każdym etapie reformy.

## 5. Konkluzje i rekomendacje

### Konkluzje

Konsultacje społeczne dotyczące opisanej w powyższym raporcie reformy edukacji były zgodne z wytycznymi obowiązującego prawa. Należy tu wymienić zarówno akty tzw. prawa twardego (np. ustawa regulująca działanie administracji publicznej oraz Rady Ministrów), jak i miękkiego (np. *Wytyczne do oceny skutków regulacji* czy *Zasady dialogu społecznego*).

Przeprowadzenie reformy edukacji, w tym obowiązkowa nauka dla sześciolatek, jest uzasadnione. Wynika w dużej mierze z takich zjawisk, jak starzenie się społeczeństwa, niż demograficzny, potrzeba szybszego wejścia młodzieży na rynek pracy. Jednocześnie bardzo ważne są takie kwestie, jak lepszy rozwój dziecka, ulepszanie programów nauczania czy zwalnianie miejsc w przedszkolach. Z punktu widzenia samorządów odpowiedzialnych za zapewnienie edukacji kluczowe są również aspekty dotyczące finansowania oświaty. Nie dziwi więc fakt, że Ministerstwo Edukacji Narodowej podeszło do wspomnianej reformy w sposób szczególny.

Konsultacje prowadzono trzyetapowo: w grupach eksperckich, poprzez konferencje regionalne oraz online. Oprócz tego debata odbywała się w sposób tradycyjny, tzn. przez rozsyłanie z „rozdzielnika”. Należy zauważyć, że ww. sposoby konsultacji były dla MEN zupełnie nowatorskie. Jak dotąd podczas wprowadzania zmian w edukacji stosowano przede wszystkim model konsultacji tradycyjnych. Faktem jest, że ich

<sup>40</sup> Podczas konferencji podsumowującej pani minister Hall powiedziała: *Wszystkie wnioski staraliśmy się analizować i chcemy wiele zmienić w naszym projekcie.*

odbiorcami są ludzie zawodowo związani z oświatą. Jednak konsultacje z „rozdzielnika” mają znacznie mniejszy zasięg – MEN może otrzymać maksymalnie 54 opinie (tyle obecnie jest opiniodawczych organizacji na liście wysyłkowej). Tymczasem jak pokazują przytoczone w rozdziale 3 dane, w konferencjach regionalnych wzięło udział ok. 7,5 tys. ludzi z różnych środowisk, a materiały ze strony internetowej pobrało ponad 200 tys. osób. Pokazuje to, że stosując znacznie bardziej otwarte, nowoczesne i przejrzyste metody konsultacji, można wpłynąć na zwiększenie partycypacji społecznej. Co więcej, sprzyja to również lepszemu rozpropagowaniu informacji, a co za tym idzie, zwiększeniu akceptacji społecznej dla proponowanych rozwiązań.

MEN prawdopodobnie wyciągnęło podobne wnioski. Świadczyć może o tym fakt, że rok później, tj. w 2009 r., według tej samej metodologii przeprowadzono konsultacje dotyczące reformy kształcenia zawodowego.

Większość standardów konsultacji została spełniona (patrz rozdz. 4). Należy jednak wskazać na dość poważne uchybienie w postaci nieupublicznienia rezultatów konferencji regionalnych i konsultacji online. Zebrane opinie mogłyby stanowić miernik akceptacji społecznej dla projektu. Jeśli odbiór społeczny byłby pozytywny, mógłby stanowić ważne narzędzie w dalszej promocji i wdrażaniu reformy. Tymczasem trudno określić, jaki wpływ miały konsultacje na dalszy proces legislacyjny. Raport końcowy w jasny sposób wskazałby, które rozwiązania zostały ostatecznie wzięte pod uwagę dzięki udziałowi społeczeństwa. Brak takiej informacji zwrotnej może działać zniechęcająco przy następnych konsultacjach. Uczestnicy mogą dojść do wniosku, że ich aktywność i czas poszły na marne, gdyż proponowane postulaty i tak nie zostały wzięte pod uwagę.

Warto zauważyć, że MEN, przygotowując reformę, skupił się głównie na podmiotach zawodowo związanych z oświatą (nauczyciele, dyrektorzy szkół, samorządy, badacze edukacji). Prawie zupełnie pominięto rodziców, choć trzeba uczciwie przyznać, że ich przedstawicielstwo nie miało jak dotychczas zbyt rozwiniętych struktur – nie istniały regionalne, a tym bardziej ogólnopolskie stowarzyszenia czy organizacje. Pojawiły się dopiero w końcowej fazie konsultacji. Brak udziału rodziców na etapie kształtowania reformy można uznać za strategiczny błąd MEN. Ze wszystkich interesariuszy to właśnie ich oraz ich dzieci reforma miała dotknąć bezpośrednio. Być może gdyby byli oni obecni od początku, jako współtworzący reformę, byłoby bardziej skłonni do akceptacji rządowych propozycji. Założenie, że skoro nie ma wyraźnych struktur przedstawicieli rodziców, można ich w konsultacjach pominąć, okazało się oderwane od rzeczywistości. Problem ten można było rozwiązać lub przynajmniej próbować to

robić (o czym poniżej). Tymczasem frustracja rodziców, spowodowana w dużej mierze odsunięciem od decyzji dotyczących ich dzieci, sprawiła, że stali się zagorzałymi przeciwnikami reformy. Przez mocno nagłościone akcje protestacyjne tego środowiska rząd, mając na uwadze kalkulacje przedwyborcze, przesunął wprowadzenie reformy na 2014 r.

Znamienne jest, że im trudniejsza i kosztowniejsza zmiana przy jednoczesnym słabym poparciu społecznym, tym większa tendencja do przekładania reformy na później. W omawianym przypadku ów mechanizm zadziałał dokładnie w ten sposób. Brak partycypacji rodziców w pewnym stopniu się do tego przyczynił.

### Rekomendacje

- ***Zwiększenie wysiłków, aby zaangażować w proces konsultacji wszystkich istotnych interesariuszy***

W procesie konsultacji MEN skoncentrowało się na uzyskaniu opinii grup interesariuszy zawodowo lub instytucjonalnie związanych z edukacją. Mniejszą uwagę zwrócono na rozpowszechnienie informacji wśród rodziców, którzy potem okazali się grupą najsilniej wyrażającą swoje niezadowolenie z planowanych zmian. Relatywnie niewielkim kosztem (druk informacji o konsultacjach i wywieszenie ich przed szkołami i przedszkolami, prośba do dyrektorów placówek przedszkolnych o przekazanie informacji o konsultacjach) można byłoby zwiększyć zaangażowanie rodziców w konsultacje i tym samym zmniejszyć ich opór przed reformą.

- ***Przygotowanie i publikacja raportu z konsultacji oraz udzielanie informacji zwrotnych***

Każdy typ informacji zwrotnej zwiększa zaufanie obywateli do ministerstwa i zachęca do angażowania się w dialog obywatelski w przyszłości. Co więcej, publikacja raportu umożliwi identyfikację postulatów strony społecznej, które zostały uwzględnione w projekcie ustawy, co zwiększa przejrzystość całego procesu.

- ***Prowadzenie konsultacji dwuetapowo - jako element OSR oraz konsultacje samego OSR***

W analizowanym przypadku OSR powstawała równoległe z prowadzonymi konsultacjami. Dobrą praktyką jest zasięgnięcie opinii strony spo-



łącznej w czasie powstawania OSR, a następnie konsultowanie samego projektu aktu prawnego wraz z oceną. Taka praktyka pozwala skuteczniej zidentyfikować potencjalne zagrożenia oraz czyni stronę społeczną współodpowiedzialną za planowaną reformę.

- **Wykorzystanie konsultacji w sprawie obniżenia wieku obowiązku szkolnego jako przykładu dobrej praktyki („best practice”)**

Opisane w studium przypadku konsultacje zawierają wiele rozwiązań, które mogłyby zostać wykorzystane w przyszłości zarówno w Ministerstwie Edukacji Narodowej, jak i w pozostałych urzędach centralnych. Dlatego celowym działaniem byłaby publikacja szczegółowego opisu całego procesu (który mógłby być częścią raportu z konsultacji).

## Bibliografia

### Raporty i dokumenty

- Frączak P., Sadło K., *Konsultacje społeczne z organizacjami pozarządowymi i obywatelami na szczeblu centralnym*.
- Grupa robocza ds. partycypacji FEANTSA, *Przewodnik partycypacji. Jak dzielić się władzą*.
- Instytut Badań Edukacyjnych, *Raport o stanie edukacji 2011*, Warszawa 2011.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej, *Edukacja skuteczna, przyjazna, nowoczesna*. Konferencja ogólnopolska.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej, *Szkoła przyjaźnie wymagająca*. Opis zmian potrzebnych w systemie edukacji.
- Ministerstwo Gospodarki, *Badanie przebiegu konsultacji regulacji prawnych w obszarze ich oddziaływania na sektor MŚ*.
- OECD, *Education at a Glance: OECD indicators*, Paris 2011.
- Pawlak R., *Reforma oświaty „po polsku”, czyli o tym, jak rząd posyła sześciolatki do szkół*, Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej, Warszawa 2011.
- Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, MillwardBrown SMG/KRC, *Konsultacje społeczne z organizacjami pozarządowymi i obywatelami na szczeblu centralnym*. Raport z badania ministerstw.
- Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, MillwardBrown SMG/KRC, *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*.

## **Akty prawne i regulacje**

- Komisja Europejska, *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission.*
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ministerstwo Gospodarki, *Wytyczne do oceny skutków regulacji.*
- Ministerstwo Gospodarki, *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych.*
- Ustawa z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst ujednolicony: Dz.U. 2001, nr 79, poz. 854).
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 1343 z 6 listopada 2008 r.
- Zarządzenie nr 12 Dyrektora Generalnego z 29 sierpnia 2008 r. w sprawie trybu opracowywania i uzgadniania projektów dokumentów rządowych i innych aktów prawnych w Ministerstwie Edukacji Narodowej.

## **Źródła internetowe**

- [www.partycypacjaobywatelska.pl](http://www.partycypacjaobywatelska.pl) - strona promująca inicjatywę partycypacji obywatelskiej.
- [www.rzecznikrodzicow.pl](http://www.rzecznikrodzicow.pl) - strona internetowa stowarzyszenia „Rzecznik Praw Rodziców”.
- [www.znp.edu.pl](http://www.znp.edu.pl) - strona internetowa Związku Nauczycielstwa Polskiego.

## **Spotkania**

- Spotkanie z Jerzym Wiśniewskim, ekspertem ds. edukacji.
- Spotkanie z Markiem Olszewskim, wiceprzewodniczącym Związku Gmin Wiejskich oraz współprzewodniczącym Zespołu Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu.
- Spotkanie z pracownikami Ministerstwa Edukacji Narodowej: dyrektorem Departamentu Funduszy Strukturalnych Claudią Torres-Bartyzel oraz radcą ministra Aleksandrą Sawicką.
- Spotkanie z przedstawicielami Związku Nauczycielstwa Polskiego: wiceprezesem Zarządu Głównego ZNP Krzysztofem Baszczyńskim oraz rzecznikiem prasowym Magdaleną Kaszulanis.

Lista związków zawodowych i partnerów społecznych, którzy otrzymali od Ministerstwa Edukacji Narodowej projekt ustawy do zaopiniowania:

- 1) Chrześcijański Związek Zawodowy „Solidarność im. Ks. Jerzego Popiełuszki”.
- 2) Zarząd Główny Związku Nauczycielstwa Polskiego.
- 3) Sekcja Krajowa Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność”.
- 4) Komisja Krajowa Wolnego Związku Zawodowego „Sierpień 80”.
- 5) Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”.
- 6) Zarząd Krajowy Związku Zawodowego Nauczycieli Średnich Szkół Leśnych w Polsce.
- 7) Związek Zawodowy Pracowników Oświaty i Wychowania „Oświata”.
- 8) Krajowa Sekcja Oświaty NSZZ „Solidarność 80”.
- 9) Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Pracowników Schronisk dla Nieletnich i Zakładów Poprawczych.
- 10) Związek Zawodowy „Rada Poradnictwa”.
- 11) Forum Związków Zawodowych.
- 12) Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność 80”.
- 13) Społeczne Towarzystwo Oświatowe.
- 14) Krajowe Forum Oświaty Niepublicznej.
- 15) Krajowe Porozumienie Rodziców i Rad Rodziców.
- 16) Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kadry Kierowniczej Oświaty.
- 17) Konfederacja Stowarzyszeń Nauczycielskich.
- 18) Stowarzyszenie Dyrektorów Szkół Średnich.
- 19) Polskie Stowarzyszenie Dyrektorów Szkół.
- 20) Rada Szkół Katolickich.
- 21) STO Ogólnopolskie Forum Rodziców.
- 22) Stowarzyszenie Rodziców „TU”.
- 23) Konfederacja Pracodawców Polskich.
- 24) Stowarzyszenie Oświatowców Polskich.
- 25) Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”.
- 26) Związek Rzemiosła Polskiego.
- 27) Krajowa Izba Edukacji.
- 28) Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym.
- 29) Związek Miast Polskich.
- 30) Związek Powiatów Polskich.
- 31) Związek Gmin Wiejskich RP.
- 32) Unia Metropolii Polskich.
- 33) Unia Miasteczek Polskich.

- 34) Związek Województw RP.
- 35) Federacja Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT.
- 36) Stowarzyszenie Elektryków Polskich - Zarząd Główny.
- 37) Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Mechaników Polskich.
- 38) Ogólnopolskie Stowarzyszenie Dyrektorów Centrów Kształcenia Ustawicznego.
- 39) Polska Izba Turystyki.
- 40) Polska Izba Hotelarstwa.
- 41) Polska Izba Turystyki Młodzieżowej.
- 42) Komenda Główna Ochotniczych Hufców Pracy.
- 43) Związek Harcerstwa Polskiego.
- 44) Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej.
- 45) Krajowa Izba Gospodarcza.
- 46) Instytut Spraw Publicznych.
- 47) Polska Izba Książki - Sekcja Wydawców Edukacyjnych.
- 48) Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne.
- 49) Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich.
- 50) Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich.
- 51) Rada Główna Szkolnictwa Wyższego.
- 52) Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”.
- 53) Fundacja Semper Polonia.
- 54) Fundacja Pomoc Polakom na Wschodzie.

## **Ocena jakości procesu konsultacji społecznych dotyczących przyszłości programu „Uczenie się przez całe życie” w nowej perspektywie budżetowej**

### **Wprowadzenie (*executive summary*)**

W dniach 22-27 maja 2011 autorzy odbyli wizytę studyjną w Brukseli, podczas której miały miejsce spotkania z osobami reprezentującymi m.in. Parlament Europejski, Komisję Europejską oraz sektor organizacji pozarządowych. Tematem przewodnim był proces konsultacji społecznych w zakresie programu „Uczenie się przez całe życie” (LLP - *Lifelong Learning Programme*). Zdobyta wiedza umożliwiła przygotowanie niniejszego studium przypadku.

Przedstawione opracowanie koncentruje się na opisie procesu konsultacji społecznych, analizie, ocenach i wnioskach autorów. Przybliżono w szczególności: specyfikę wspólnej metody koordynacji, formalną procedurę konsultacji oraz europejską praktykę legislacyjną. Wnioski końcowe dotyczą m.in. oddziaływania opisywanego procesu na ostateczny kształt legislacji unijnej.

Niniejsze studium przypadku przedstawia usystematyzowany obraz konsultacji społecznych na poziomie UE. Autorzy ocenili jakość konsul-

tacji społecznych prowadzonych przez Dyрекcję Generalną ds. Edukacji i Kultury (na przykładzie programu „Uczenie się przez całe życie”) oraz przedstawili rekomendacje ich usprawnienia.

## 1. Podstawy prawne prowadzenia konsultacji społecznych w Unii Europejskiej

### Analiza stanu prawnego

Na poziomie Unii Europejskiej jako podstawę prawną konsultacji wskazać należy protokół 7 traktatu amsterdamskiego. Nakłada on na Komisję Europejską obowiązek przeprowadzenia szerokich konsultacji społecznych, które poprzedzają propozycje nowej legislacji. Innym fundamentem prawnym konsultacji społecznych są postanowienia traktatu lizbońskiego, którego artykuł 11 stanowi w paragrafie pierwszym, że instytucje unijne powinny stwarzać obywatelom Unii Europejskiej oraz reprezentującym ich organizacjom możliwość zapoznawania się z działalnością instytucji unijnych, a także swobodnej wymiany poglądów na temat wszelkich obszarów działań instytucji europejskich. Paragraf trzeci tegoż artykułu stanowi o obowiązku Komisji w zakresie przeprowadzania szerokich konsultacji z interesariuszami w celu zapewnienia maksymalnego zakresu przejrzystości oraz koherencji działań Unii. Przytoczone regulacje mają na celu realizację zasad subsydiarności oraz proporcjonalności.

Proces konsultacji społecznych na poziomie Unii Europejskiej kształtowany jest poprzez zasady naczelnne oraz wytyczne szczegółowe (zawiera je komunikat Komisji pt. *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM(2002) 704 final). Wśród tych zasad oraz wytycznych wymienić należy przede wszystkim obligatoryjny charakter konsultacji społecznych. Mają one zapewnić efektywną analizę *ex ante* proponowanych polityk oraz wysoką jakość zmian przy możliwie dużym zaangażowaniu interesariuszy. Konsultacje społeczne są również efektywnym narzędziem tworzenia wysokiej jakości polityk unijnych o znacznym stopniu wiarygodności<sup>1</sup>.

Szczegółowymi zasadami naczelnymi są: partycypacja, otwartość oraz odpowiedzialność (mająca na celu budowę zaufania do instytucji unijnych), efektywność, koherencja pomiędzy działaniami instytucji zaangażowanych w konsultacje. Istotne jest spełnienie przez konsultacje stan-

<sup>1</sup> Opinia Sylvie Rohanovej, menedżer projektu w Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury Komisji Europejskiej, wyrażona podczas spotkania w Brukseli 25 maja 2011 r.

dardów minimalnych. Oznacza to, że proces konsultowania musi obejmować: dostarczenie jasnych i precyzyjnych informacji, możliwość wyrażenia stanowiska przez biorące udział podmioty, publikację informacji, określenie ram czasowych, przedstawienie wyników konsultacji<sup>2</sup>.

### **Rola instytucji Unii Europejskiej w procesie konsultacji**

W Komisji Europejskiej dialog z interesariuszami ma na celu konsultacje założeń programu. W rezultacie Komisja przedstawia projekt dokumentu, który następnie jest konsultowany na poziomie Parlamentu i Rady. Zgodnie z postanowieniami traktatowymi największy ciężar w zakresie przeprowadzania konsultacji społecznych spoczywa na Komisji Europejskiej. Wykorzystuje ona przede wszystkim ankiety online, co pozwala zapewnić równy dostęp do procesu wszystkim zainteresowanym. W wyniku przeprowadzonych konsultacji KE zobligowana jest do sporządzenia raportu oraz jego publikacji. Równie istotną metodą jest organizowanie przez KE wysłuchań społecznych. Komisja korzysta z tej metody poprzez organizację spotkań z osobami uznanymi za autorytety w danej dziedzinie. Zaproszeni goście uczestniczą w dyskusji dotyczącej referowanego problemu oraz odpowiadają na pojawiające się pytania<sup>3</sup>.

Bardzo ważną rolę w procesie konsultacji odgrywa Parlament Europejski. Organizowane przez niego konsultacje społeczne obejmują spotkania z przedstawicielami zainteresowanych stron, pracownikami Komisji i lobbystami. Ten sposób prowadzenia konsultacji jest istotny ze względu na umożliwienie posłom zdobycia niezbędnej wiedzy oraz opinii dotyczących analizowanych zagadnień. Proces ten na poziomie PE obejmuje serię spotkań pomiędzy stronami zainteresowanymi (ale również np. lobbystami). Ważną kwestią jest funkcjonowanie w PE tzw. *policy department*. Dzięki niemu europosłowie nie muszą polegać jedynie na informacjach i opiniach wyrobionych w czasie spotkań z lobbystami, ale mogą liczyć też na rzetelne i obiektywne wsparcie merytoryczne. Kluczowym etapem są konsultacje w obrębie określonej komisji parlamentarnej (istotna jest rola posła sprawozdawcy oraz *shadow rapporteurs*, wybieranych przez pozostałe frakcje w celu kontroli pracy posła sprawozdawcy). Posiedzenia komisji parlamentarnych są otwarte oraz transmitowane w internecie. Komisje mogą organizować wysłuchania publiczne<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie lepszej kultury konsultacji, [www.eur-lex.europa.eu](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:EN:PDF), 16-22, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:EN:PDF> [maj 2011 r.].

<sup>3</sup> Opinia Piotra Borysa, posła Parlamentu Europejskiego, członka komisji kultura i edukacja, wyrażona podczas spotkania w Brukseli 25 maja 2011 r.

<sup>4</sup> Tamże.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważany jest za forum szeroko rozumianego dialogu społecznego. Jako organ pomocniczy ma prawo wyrażania opinii w kluczowych obszarach polityki Unii Europejskiej. EKES zgłasza uwagi do propozycji legislacyjnych instytucji UE, jest także płaszczyzną, z której korzystają pracodawcy, pracownicy oraz inne podmioty (np. organizacje pozarządowe) w celu wywierania wpływu na politykę europejską<sup>5</sup>.

Z punktu widzenia procedury wyrażania opinii istotne jest wskazanie sekcji specjalistycznych Komitetu. W celu wydania opinii tworzą one grupy analityczne oraz wyznaczają sprawozdawcę. Sekcje zbierają się raz w miesiącu, a grupy analityczne mogą to robić nawet trzy razy. W EKES istnieje Sekretariat Generalny, do którego obowiązków należy wspieranie Komitetu i jego organów roboczych w toku realizowanych zadań<sup>6</sup>.

Sposób prowadzenia obrad przez Radę Unii Europejskiej również gwarantuje stronie społecznej dostęp do informacji. Rada obraduje publicznie, kiedy rozważa propozycje legislacji albo kiedy odbywa się ogólna debata (można śledzić te obrady w internecie). Po posiedzeniach Rady odbywają się konferencje prasowe mające na celu wyjaśnienie postanowień podjętych na posiedzeniu oraz wydawane jest pisemne stanowisko dla prasy<sup>7</sup>.

### **Procedura konsultacji w ramach polityki edukacyjnej Unii Europejskiej**

Tworzenie nowych aktów prawnych i programów w Unii Europejskiej jest bardzo ważnym i politycznie wrażliwym procesem, przez co od zawsze było ono niezwykle sformalizowane i szczegółowo opisane w kolejnych traktatach.

Instytucją mającą niemal wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej jest Komisja Europejska<sup>8</sup>, jednak zanim przedstawi ona projekt nowego aktu prawnego czy polityki unijnej, musi poznać aktualną sytuację i problemy pojawiające się wewnątrz Unii oraz rozważyć, czy prawodawstwo unijne jest najlepszym narzędziem do ich rozwiązania. Aby tego dokonać, Komisja przeprowadza konsultacje społeczne.

<sup>5</sup> K. Wódz, *Dialog obywatelski w Unii Europejskiej*, „Dialog” 2008, nr 1, s. 62-65.

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> The Council of the European Union, [www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=en](http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=en) [czerwiec 2011 r.].

<sup>8</sup> EUR-Lex, dostęp do aktów prawnych Unii Europejskiej, [http://eur-lex.europa.eu/pl/droit\\_communaire/droit\\_communaire.htm#3.3](http://eur-lex.europa.eu/pl/droit_communaire/droit_communaire.htm#3.3) [czerwiec 2011 r.].



Dialog pomiędzy Komisją a zainteresowanymi stronami w zależności od problematyki, której dotyczy, może przybierać bardzo różnorodne formy. Komisja wydaje zielone i białe księgi, komunikaty, powołuje komitety doradcze i grupy eksperckie czy organizuje warsztaty oraz inne formy wymiany opinii. Dodatkowo często przeprowadzane są konsultacje online, wysłuchania publiczne albo organizowane *ad hoc* spotkania. Ponieważ do wyboru jest tak wiele narzędzi, Komisja zwykle wykorzystuje tylko część z nich, uzależniając ich użycie od etapu całego procesu<sup>9</sup>.

Dodatkowo dyrektorzy generalni mają stały kontakt z partnerami zewnętrznymi, zainteresowanymi prowadzonymi przez daną dyrekcję politykami, i są odpowiedzialni za wypracowanie własnego mechanizmu dialogu oraz konsultacji. Ta zdecentralizowana struktura pozwala tworzyć warunki do działania unikalne dla poszczególnych polityk. Oczywiście ten zdecentralizowany system konsultacji opiera się na wspólnych ramach, które zostały przedstawione w poprzednim rozdziale.

Polityka edukacyjna nie jest objęta harmonizacją w ramach Unii Europejskiej, dzięki czemu to państwa członkowskie nadal decydują, jaki kształt przyjmie ona na ich terytorium. Jednak polityka ta jest objęta wspólną metodą koordynacji, co oznacza, że zgodnie z przepisami tytułu XII traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: *[aby przyczynić się do osiągnięcia celów polityki edukacyjnej Unii,] Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, przyjmują środki zachęcające, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich.* W związku z tym cały proces konsultacji różni się w znacznym stopniu od tego przeprowadzanego podczas tworzenia polityk w pełni zharmonizowanych, takich jak rolnictwo czy handel.

Działania Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury (DG EAC) Komisji Europejskiej dotyczące konsultacji opierają się na dwóch filarach - ogólnodostępnych konsultacjach online oraz konsultacjach z tzw. *stakeholders*, czyli stronami zainteresowanymi polityką edukacyjną.

Pierwsza metoda polega na uruchomieniu na stronach internetowych Komisji specjalnej ankiety, którą mogą wypełniać wszyscy zainteresowani danym tematem. Odnośniki do kwestionariusza znajdują się zarówno na stronie Dyrekcji Generalnej, jak i pod adresem [www.ec.europa.eu/yourvoice/](http://www.ec.europa.eu/yourvoice/), w specjalnym serwisie zawierającym informacje na temat wszystkich prowadzonych i zakończonych konsultacji społecznych w Unii

---

<sup>9</sup> European Commission, [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/consultation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/consultation_en.htm) [czerwiec 2011 r.].

Europejskiej. Ponieważ Komisja musi zapewnić zainteresowanym odpowiedni czas na wyrażenie swojej opinii, elektroniczne kwestionariusze są dostępne przez co najmniej 8 tygodni, jednak często ten czas jest dłuższy. Istotą tej metody zdobywania informacji jest to, że swoje uwagi mogą przedstawić wszyscy - zarówno indywidualni obywatele, jak i organizacje pozarządowe, związki zawodowe, stowarzyszenia akademickie czy lokalni liderzy, a także osoby spoza Unii Europejskiej. Dodatkową cechą charakterystyczną jest nadanie każdemu głosowi takiej samej wagi - nie ma znaczenia, czy został on przedstawiony przez studenta, profesora, czy nawet prężną organizację. Na tym etapie wszystkie uwagi są zbierane, po czym powstaje z nich raport, który przygotowuje zewnętrzna firma konsultingowa. Szczegółowe opracowanie wyników konsultacji internetowych jest znane kilka miesięcy po ich zakończeniu, wtedy także jest ono publikowane w internecie.

Drugim filarem konsultacji na poziomie Komisji jest zbieranie uwag od interesariuszy podczas spotkań, konferencji i seminariów, organizowanych zarówno przez Komisję, jak i samych zainteresowanych. W trakcie tych spotkań następuje wymiana uwag i propozycji, a także wypracowywane są stanowiska, które Komisja może wziąć pod uwagę, pracując nad ostatecznym kształtem dokumentu. Oprócz materiałów wypracowanych podczas wyżej wymienionych spotkań interesariusze mogą przekazać Komisji tzw. *position papers*, czyli pisemne uwagi i propozycje zmian w konsultowanych dokumentach. Z tej formy wyrażenia opinii mogą także skorzystać państwa członkowskie. Ze strony polskiego rządu resortem wiodącym w sprawach dotyczących edukacji jest Ministerstwo Edukacji Narodowej, które przygotowuje projekty stanowisk na temat przedstawionych propozycji. W tym celu stara się zebrać możliwie najwięcej informacji zwrotnych od polskich instytucji, które mogą być zainteresowane daną kwestią. Bardzo często pracownicy ministerstwa wręcz sami wychodzą z inicjatywą konsultacji, ponieważ zainteresowanie strony społecznej jest niewielkie. Rządowi zależy jednak na poznaniu opinii organizacji pozarządowych i wzięciu ich pod uwagę w pracach nad stanowiskiem<sup>10</sup>, choć jego przedłożenie przez państwo członkowskie nie jest obowiązkowe. Komisja jednak bardzo zachęca wszystkich potencjalnych uczestników do udziału w konsultacjach, wysyłając do wszystkich e-mailowe informacje o rozpoczęciu procesu<sup>11</sup>.

Po zebraniu wszystkich informacji zwrotnych od zainteresowanych stron Komisja przygotowuje projekt nowego prawa lub programu, który

<sup>10</sup> Opinia Ewy Rudomino, attaché w Stałym Przedstawicielstwie RP przy UE, wyrażona podczas spotkania w Brukseli 24 maja 2011 r.

<sup>11</sup> Spotkanie z Sylvie Rohanovą.

następnie trafia na ścieżkę legislacyjną, gdzie może zostać przyjęty na drodze zwykłej procedury prawodawczej przez Parlament Europejski i Radę.

W Parlamencie dokument zostaje skierowany do odpowiedniej komisji, w tym przypadku kultury i edukacji (CULT), która może dokonać poprawek w projekcie. Ze składu komisji wybierany jest poseł sprawozdawca. Jego główne zadanie stanowi przygotowanie stanowiska, które zostanie zaprezentowane na posiedzeniu plenarnym. Na tym etapie prac bardzo aktywni są lobbyści oraz przedstawiciele różnych grup interesu. Próbują oni wpłynąć na ostateczny kształt dokumentu, który będzie przegłosowany przez Parlament.

Po przyjęciu projektu najpierw przez komisję, a następnie przez cały Parlament dokument trafia pod obrady Rady. W zwykłej procedurze ustawodawczej przyjęcie takiego aktu trwa około 18 miesięcy. Jeśli jednak w międzyczasie pojawią się rozbieżności w stanowiskach Parlamentu i Rady, a dokument nie zostanie przyjęty w pierwszym czytaniu, ten okres dodatkowo się wydłuża.

## **2. Konsultacje społeczne dotyczące nowego systemu edukacji i szkoleń po 2013 r.**

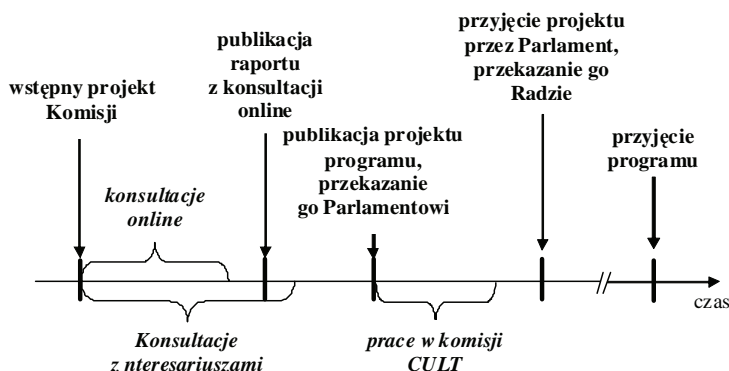
### **Zagadnienia wstępne**

Dyrekcja Generalna ds. Kultury i Edukacji pomiędzy majem 2010 r. a kwietniem 2011 r. przeprowadziła konsultacje mające na celu zbadanie opinii partnerów społecznych na temat nowego programu edukacyjnego, który ma wejść w życie od 2013 r., czyli wraz z nową perspektywą budżetową. W obecnym kształcie program ten nosi nazwę *Lifelong Learning Programme* (Program „Uczenie się przez całe życie”, LLP). Należy zaznaczyć, że konsultacje stanowią wczesny, przedlegislacyjny etap. Stronie społecznej przedstawia się założenia do projektu programu. Tym samym ma ona bezpośredni wpływ na kształtowanie się tego dokumentu Komisji Europejskiej, który dopiero na dalszym etapie będzie procedowany przez odpowiednie instytucje UE (procedura opisana poprzednio).

Warto zaznaczyć, że proces pozyskiwania opinii partnerów społecznych odbywał się dokładnie wedle wzorca przedstawionego w poprzednim rozdziale. Należy zatem wyróżnić dwie najważniejsze formy, które miały bezpośredni wpływ na uzyskane przez DG EAC rezultaty: konsultacje online oraz konsultacje interesariuszy.

Rysunek 1

Schemat konsultacji społecznych w polityce edukacyjnej



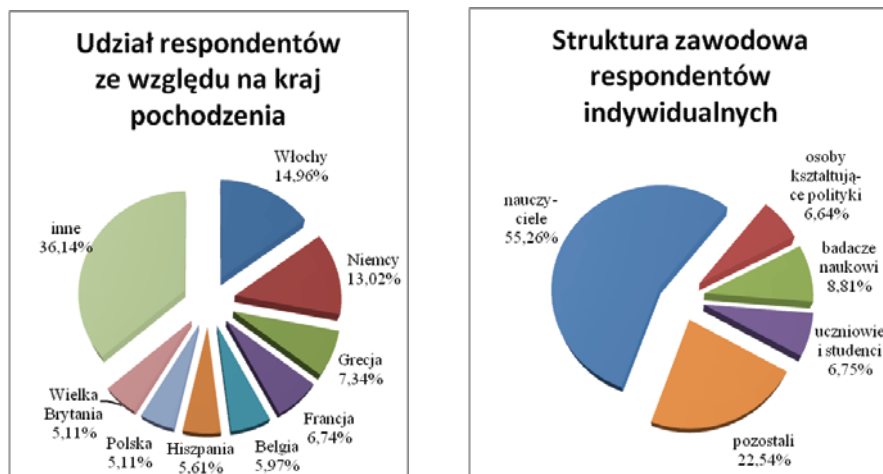
Konsultacje online

Podstawą konsultacji online była ankieta dostępna przez trzy miesiące, od września do listopada 2010 r., na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury. Formularz składał się zarówno z pytań otwartych, jak i zamkniętych. Informacja o planowanych badaniach opinii została już w kwietniu 2010 r. wysłana drogą e-mailową do ok. 8000 partnerów DG EAC<sup>12</sup> – krajów członkowskich, organizacji pozarządowych, stowarzyszeń, uniwersytetów, związków zawodowych itp. Dodatkowo informacja o konsultacjach była dostępna zarówno w serwisie [www.ec.europa.eu/yourvoice](http://www.ec.europa.eu/yourvoice), jak i na stronie DG EAC. Dyrekcja wysyłała również informację do agencji wykonawczych w poszczególnych krajach, a one z kolei odpowiedzialne były za przekazanie ich zainteresowanym stronom (najczęściej były to odpowiednie ministerstwa, które zazwyczaj publikują zawiadomienie na swoich stronach internetowych). Ostatecznie udział w konsultacjach online wzięło 1390 podmiotów, z czego 874 stanowiły osoby indywidualne, a 516 instytucje<sup>13</sup>. Wynik ten może wydawać się zadziwiająco niski, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że w UE mieszka ok. 500 mln ludzi. Wyjaśnienia można szukać w tym, że duża część głosów spośród podmiotów instytucjonalnych była wyrażeniem stanowiska kilku lub kilkunastu innych organizacji. Innymi słowy: jeden głos oddany w ankiecie online przez podmiot instytucjonalny może oznaczać, że jest

<sup>12</sup> Tamże.

<sup>13</sup> Raport *Preparation of a new programme in the field of education and training post-2013*, [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/consult/llp/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/consult/llp/report_en.pdf) [czerwiec 2011 r.].

on reprezentatywny dla kilku podmiotów, które wcześniej uzgodniły wspólny pogląd. Podobnie było też w tym przypadku, o czym poniżej.



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu *Preparation of a new programme in the field of education and training post-2013. Results of the public consultation*.

### Konsultacje z interesariuszami

Konsultacje z partnerami zorganizowanymi, czyli drugi filar badania opinii, miały charakter ciągły. W ramach nich przeprowadzono liczne indywidualne spotkania z urzędnikami Komisji Europejskiej oraz konferencje, na których przedstawiciele strony społecznej mogli wymienić się poglądami oraz wypracować wspólne stanowisko. Odbłyły się też spotkania pomiędzy różnymi interesariuszami LLP, niekoniecznie z udziałem Komisji. Zorganizowano też m.in. seminaria, panele dyskusyjne oraz różnego rodzaju fora. Najważniejsza tego typu konferencja (*Stakeholders Forum Conference*) miała miejsce w październiku 2010 r. Wzięło w niej udział 120 przedstawicieli partnerów zorganizowanych<sup>14</sup>, którzy podzieleni zostali na dwie grupy - organizacje pozarządowe oraz reprezentanci państw członkowskich. Pracowali oni nad koncepcją ulepszanego programu „Uczenie się przez całe życie”. Rezultatem tych prac było przygotowanie raportu końcowego. Tam również część organizacji uzgadniała swoje stanowisko do wypełnienia ankiety online. Według przedstawicielki jednego z interesariuszy ankiety te nie są do końca satysfakcjonujące, gdyż jest tam zbyt

<sup>14</sup> Tamże.

mało miejsca na rozwinięcie swoich postulatów<sup>15</sup>. Stąd idea pisania dodatkowych dokumentów prezentujących dane stanowiska, uwagi i sugestie (*position papers*). Czas, do którego wszystkie zainteresowane strony mogły przedstawiać swoje *position papers*, DG EAC wyznaczyła na koniec kwietnia 2011 r. W rezultacie nadeszło 119 różnych stanowisk i dokumentów z propozycjami oraz cztery raporty od Komitetu ds. LLP oraz narodowych agencji, dotyczące wsparcia programu, mobilności, zarządzania i partnerstwa. Co znamienne, polski rząd w ogóle nie nadesłał swojego stanowiska, mimo że miał do tego pełne prawo, podobnie jak 26 innych rządów państw członkowskich oraz wszyscy pozostali interesariusze<sup>16</sup>. Warto również zaznaczyć, że partycypacja w konsultacjach wśród krajów UE nie jest równomierna. Najbardziej aktywne okazały się takie państwa, jak Włochy, Niemcy, Belgia, Francja, podczas gdy udział np. Litwy, Węgier czy Portugalii był znikomy.

Ostatecznie wyniki konsultacji online, propozycje zawarte we wszystkich dokumentach oraz sprawozdanie z konferencji z października 2010 r. zostały zebrane w jeden raport przez firmę z Wielkiej Brytanii<sup>17</sup>. Praktyką jest bowiem, że analizą i publikacją rezultatów wszelkich konsultacji prowadzonych przez KE zajmują się firmy zewnętrzne, tak aby spełnić kryterium bezstronności. Raport opublikowano pod koniec maja br. Postulaty możliwe do zrealizowania znajdują się w dokumencie, który trafi do Parlamentu Europejskiego, gdzie znów zostaną poddane konsultacjom. Nowe regulacje dotyczące LLP muszą być przyjęte przed styczniem 2013 r., kiedy zacznie obowiązywać nowy unijny budżet. Obrazuje to, jak czasochłonny i skomplikowany jest proces stanowienia prawa w Unii. Konsultacje społeczne, co wynika ze studium przypadku LLP, stanowią istotną jego część.

### 3. Ocena procesu konsultacji

Proces konsultacji społecznych w Unii w swoich kluczowych założeniach jest jednakowy niezależnie od polityki, której dotyczy. W przypadku polityki edukacyjnej udało się nam zaobserwować urzeczywistnienie wszystkich szczegółowych zasad konsultacji społecznych, wymienionych w minimalnych standardach konsultacji.

---

<sup>15</sup> Opinia Audrey Frith, dyrektor w The European Civil Platform on Lifelong Learning, wyrażona podczas spotkania w Brukseli 26 maja 2011 r.

<sup>16</sup> Spotkanie z Ewą Rudomino.

<sup>17</sup> Raport *Preparation of a new programme in the field of education and training post-2013* jest dostępny na stronie internetowej DG EAC.

Wymóg partycypacji społecznej został osiągnięty dzięki wypełnieniu ankiety online przez blisko 1400 zainteresowanych osób i instytucji oraz złożeniu przez 119 interesariuszy swoich dodatkowych uwag do projektu (*position papers*), których treść wykraczała poza obszar objęty ankietą<sup>18</sup>. Do udziału w konsultacjach online dopuszczeni byli wszyscy chętni niezależnie od wieku, wykształcenia, wykonywanego zawodu czy miejsca zamieszkania – to potwierdza otwartość procesu, podczas gdy fakt traktowania każdej nadesłanej uwagi jako tak samo ważnej pomaga budować zaufanie do instytucji unijnych. Najtrudniej jednoznacznie ocenić kryterium efektywności, jednak podczas rozmów przeprowadzonych w Brukseli z przedstawicielami strony społecznej uzyskaliśmy zapewnienie, że uwagi, które przekazują, są wykorzystywane przez Komisję przy opracowywaniu ostatecznych wersji programów<sup>19</sup>. Mając powyższe fakty na uwadze, sądzimy, że pod względem formalnym konsultacje w dziedzinie edukacji są prowadzone prawidłowo.

Nie można jednak zapominać, że polityka edukacyjna podlega w Unii Europejskiej otwartej metodzie koordynacji, co *de facto* oznacza, że Komisja przygotowuje jedynie programy, w których państwa członkowskie mogą dobrowolnie uczestniczyć. W związku z tym, co zaznaczali nasi rozmówcy, w omawianym obszarze nie ścierają się duże siły reprezentujące interesy polityczne czy przemysłowe, a między uczestnikami nie pojawiają się wyraźne różnice zdań. Dzięki temu cały proces przebiega spokojnie, a głównym celem interesariuszy jest zapewnienie maksymalnego poziomu finansowania tworzonych programów.

Nie można jednak wyciągać wniosku, że proces konsultacji społecznych to jedynie lobbowanie o środki – jest to także źródło wiedzy dla pracowników Komisji<sup>20</sup> i członków Parlamentu<sup>21</sup>. Bez takiej pomocy, która polega na dostarczaniu skondensowanych informacji, musieliby oni dużo więcej czasu poświęcać na samodzielne zbieranie danych, co mogłoby negatywnie przełożyć się na jakość tworzonego prawa. Także przedstawiciele organizacji społecznych mają poczucie, że ich praca przynosi efekty w postaci ulepszenia powstających dokumentów<sup>22</sup>.

Jednym z zarzutów, jakie można wysunąć wobec Komisji, jest niewystarczające zachęcanie jednostek i organizacji do udziału w konsultacjach, co przekłada się na wyniki ilościowe. Jeśli weźmiemy pod uwagę, że z całej Unii, zamieszkałej przez ponad 500 milionów osób, ankietę wypeł-

---

<sup>18</sup> Spotkanie z Sylvie Rohanová.

<sup>19</sup> Spotkanie z Audrey Frith.

<sup>20</sup> Spotkanie z Sylvie Rohanová.

<sup>21</sup> Spotkanie z Piotrem Borysem.

<sup>22</sup> Spotkanie z Audrey Frith.

niono 1400 razy, to jest to bezsprzecznie niski odsetek. Trzeba jednak zauważyć, że Komisja zachowuje się w tym obszarze aktywnie, starając się włączyć maksymalnie wielu uczestników w proces - m.in. wysłała informacje e-mailowe do interesariuszy zarejestrowanych w bazach danych.

Warto podkreślić, że również polskie ministerstwo ma trudności z uzyskaniem informacji zwrotnych od zainteresowanych stron. Biorąc pod uwagę, że swoje *position papers* do Komisji złożyła tylko jedna polska organizacja - Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom i Młodzieży „Blisko dziecka” z Żychlina<sup>23</sup> - aktywność polskich interesariuszy należy ocenić negatywnie. Jeśli bierze się pod uwagę tematykę projektu konsultacji, dziwi brak wśród wypowiadających się organizacji związków zawodowych nauczycieli (np. Związku Nauczycielstwa Polskiego lub „Solidarności”) czy organizacji studenckich, tj. Niezależnego Zrzeszenia Studentów czy Zrzeszenia Studentów Polskich.

Można z tego wnioskować, że mała aktywność respondentów nie wynika z braku informacji o prowadzonych konsultacjach społecznych, lecz z niechęci do uczestnictwa w nich ze strony potencjalnie zainteresowanych organizacji. Co więcej, Komisja ma bardzo ograniczone możliwości dotarcia do obywateli Unii, ponieważ przeprowadzenie ogólnoeuropejskiej kampanii informacyjnej dotyczącej konsultacji zmniejszyłoby budżet programów edukacyjnych, a Komisja *woli za te pieniądze ufundować więcej stypendiów*<sup>24</sup>.

Aby poprawić najsłabszy element obecnego systemu konsultacji społecznych, jakim jest niska mobilizacja potencjalnych uczestników, proponujemy zwiększyć aktywność krajowych agencji wykonawczych. Zdajemy sobie sprawę z tego, że Komisja nie ma możliwości dotarcia bezpośrednio do obywateli Unii, dlatego też stara się maksymalnie zaangażować w cały proces interesariuszy. Otrzymują oni wszystkie niezbędne informacje, powinni więc przekazywać je na niższe szczeble, dzięki czemu większa liczba osób mogłaby przekazać swoje uwagi na temat konsultowanych programów.

Drugą kwestią, na którą chcemy zwrócić uwagę, jest brak stałego dialogu pomiędzy Komisją a zainteresowanymi podmiotami. W ramach prowadzonych konsultacji dochodzi do wymiany poglądów, jednak niektóre organizacje chętnie powołałyby forum stałego dialogu<sup>25</sup>. Za jego pośrednictwem interesariusze mogliby na bieżąco przekazywać swoje po-

<sup>23</sup> Raport *Preparation of a new programme in the field of education and training post-2013*, dz. cyt., s. 75.

<sup>24</sup> Spotkanie z Sylvie Rohanová.

<sup>25</sup> Spotkanie z Audrey Frith.



mysły oraz poznawać plany Komisji co do polityki edukacyjnej Unii. Wydaje się, że najlepiej byłoby, gdyby sama KE, jako organizator procesu konsultacji, zaproponowała powołanie takiego ciała, które dzięki temu zyskałoby odpowiednią legitymizację.

Pojawienie się idei jeszcze większego udziału partnerów społecznych w procesie tworzenia nowych programów świadczy o tym, że obecne rozwiązania dotyczące konsultacji są bardzo efektywne. Wszyscy nasi rozmówcy w Brukseli wypowiadali się o nich bardzo pozytywnie, jako jedyny mankament wskazując niewielki odsetek uczestników. Jednocześnie przyznawali jednak, że z punktu widzenia metodologii badań taka liczba odpowiedzi wystarcza do stworzenia pełnego obrazu. Dlatego też zwiększenie liczby respondentów podniosłoby prestiż konsultacji, a nie ich jakość, która w tej chwili jest, naszym zdaniem, bardzo wysoka. Wprowadzenie proponowanych przez nas zmian przeniosłoby je na jeszcze wyższy poziom.

## **Bibliografia**

### **Raporty i dokumenty**

Dyrekcja Generalna KE ds. Edukacji i Kultury, *Preparation of a new programme in the field of education and training post-2013. Results of the public consultation*, maj 2011 r.

### **Akty prawne i regulacje**

Komunikat Komisji Europejskiej z 11.12.2002 r. w sprawie lepszej kultury konsultacji, COM(2002) 704.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Traktat z Amsterdamu zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty.

### **Artykuły naukowe**

Wódcz K., *Dialog obywatelski w Unii Europejskiej*, „Dialog” 2008, nr 1.

### **Źródła internetowe**

[www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) - strona Rady Unii Europejskiej.

[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu) - strona Komisji Europejskiej.

[www.ec.europa.eu/yourvoice](http://www.ec.europa.eu/yourvoice) - strona „Twój głos w Unii Europejskiej”.

[www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) - strona EUR-Lex.

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) - strona Parlamentu Europejskiego.

## **Spotkania**

Spotkanie z Audrey Frith, dyrektor w The European Civil Platform on Lifelong Learning, Bruksela, 26 maja 2011 r.

Spotkanie z Ewą Rudomino, attaché w Stałym Przedstawicielstwie RP przy UE, Bruksela, 24 maja 2011 r.

Spotkanie z Piotrem Borysem, posłem do Parlamentu Europejskiego, Bruksela, 25 maja 2011 r.

Spotkanie z Sylvie Rohanową, menedżer projektu w Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury Komisji Europejskiej, Bruksela, 25 maja 2011 r.

**Ocena jakości procesu konsultacji społecznych  
dotyczących reformy szkół średnich  
oraz dostosowania francuskiego systemu  
edukacji do standardów Europejskich Ram  
Kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (ERK)**

**Wprowadzenie (*executive summary*)**

Niniejsza praca przedstawia proces konsultacji społecznych we Francji na przykładzie polityki edukacyjnej. System opisano na podstawie trzech przypadków wyselekcjonowanych tak, aby w jak najpełniejszy sposób opisać wszystkie metody konsultacji, którymi dysponuje francuska administracja.

We Francji konsultacje społeczne można podzielić na dwie kategorie: obligatoryjne oraz fakultatywne. Pierwsze z nich odbywają się w ramach obowiązkowych rad i komisji reprezentujących interesy poszczególnych grup społecznych, drugie natomiast koncentrują się na bezpośrednich - nieuregulowanych w przepisach prawa - spotkaniach władz ze stroną społeczną.

Pogłębiona analiza i opis tych dwóch typów konsultacji społecznych stanowi przedmiot niniejszego opracowania. Autorzy w sposób usystematyzowany przedstawiają francuskie rozwiązania, ale także podejmują

próbę oceny całego systemu, aby w konsekwencji przedstawić swoje rekomendacje.

W dniach od 27 listopada do 3 grudnia 2011 r. autorzy niniejszego opracowania wzięli udział w wizycie studyjnej w Berlinie i Paryżu. Podczas kilku spotkań z osobami reprezentującymi lokalne administracje, OECD oraz francuską Szkołę Administracji Publicznej (z fr. *École Nationale d'Administration* - ENA) słuchacze KSAP poszerzali swoją wiedzę na temat procesu konsultacji społecznych oraz zbierali informacje potrzebne do napisania studium przypadku.

## 1. Charakterystyka systemu konsultacji społecznych we Francji

We Francji brakuje uniwersalnego systemu konsultacji społecznych. Każde ministerstwo wypracowuje swoją politykę w tym zakresie i podlega różnym regulacjom. Cechę wspólną wszystkich resortów stanowią specjalne ciała doradcze, których konsultowanie jest dla strony publicznej obligatoryjne. W ich skład<sup>1</sup> wchodzi przedstawiciele grup zainteresowanych daną polityką publiczną. Obecnie w systemie francuskim funkcjonuje ponad 500 takich instytucji<sup>2</sup>, z czego niemal 20 jest związanych bezpośrednio z edukacją<sup>3</sup>.

Główną rolę ciał doradczych stanowi informowanie rządu o stanowisku interesariuszy w stosunku do proponowanego aktu prawnego oraz zapewnienie, że wszystkie zainteresowane strony będą zaangażowane w proces tworzenia nowej regulacji. Pełnią one także funkcję forum dialogu między stroną rządową a społeczną.

Instytucje doradcze są silnie zakorzenione we francuskim systemie prawnym. Warto zauważyć, że zazwyczaj konsultacje są dla administracji obligatoryjne, a niewywiązanie się z obowiązku grozi sądowym unieważnieniem niekonsultowanego aktu prawnego. Jednocześnie opinie ciał doradczych (poza bardzo nielicznymi przypadkami) nie wiążą strony rządowej.

Obok konsultacji obligatoryjnych istotną rolę we francuskim systemie odgrywają konsultacje fakultatywne. Mogą one funkcjonować jako

---

<sup>1</sup> Noszą one różnorodne nazwy, np. komitet (Le Comité), komisja (Le Commission), rada (Le Conseil), konferencja (La Conférence) czy zarząd (Le Direction).

<sup>2</sup> OECD, *Better Regulation in Europe - France*, [www.oecd.org/document/63/0,3746,-en\\_2649\\_34141\\_45394687\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/63/0,3746,-en_2649_34141_45394687_1_1_1_1,00.html).

<sup>3</sup> Lista ciał doradczych Ministerstwa Edukacji Francji została zamieszczona na stronie internetowej ministerstwa [www.education.gouv.fr/cid228/les-structures-de-consultation.html](http://www.education.gouv.fr/cid228/les-structures-de-consultation.html).

nieformalne negocjacje, konsultacje online czy debaty publiczne<sup>4</sup>. Organizuje się je najczęściej jeszcze przed przedstawieniem oficjalnego projektu aktu prawnego (i tym samym przed konsultacjami obligatoryjnymi).

W przypadku wdrażania bardzo istotnych lub społecznie drażliwych reform strona rządowa często zaprasza przedstawicieli interesariuszy (najczęściej związków zawodowych) do dwustronnych lub wielostronnych nieformalnych negocjacji. Rozmowy mają na celu przekonanie do danej zmiany oraz uwzględnienie postulatów strony społecznej w projektowanym akcie prawnym. Często do mediacji zaprasza się parlamentarzystów bądź ekspertów cieszących się zaufaniem uczestniczących w rozmowach stron. Negocjacje mogą zakończyć się podpisaniem wspólnej deklaracji.

Inną formą dialogu, wykorzystywaną przez administrację francuską, są konsultacje internetowe. Z inicjatywą przeprowadzenia konsultacje online wychodzą poszczególne ministerstwa, one także odpowiadają za ich formę i przebieg. Do tej pory nie wypracowano uniwersalnego systemu dla wszystkich instytucji centralnych, a poszczególne praktyki różnią się istotnie między sobą. Warto jednak zauważyć, że strona publiczna coraz częściej konsultuje w ten sposób projekty strategii rządowych (zielone księgi i białe księgi).

W końcu, w niektórych obszarach administracja francuska wdrożyła bardziej kompleksowe rozwiązania konsultacyjne. Dotyczy to przede wszystkim ochrony środowiska oraz planowania przestrzennego.

Proces konsultacji w dziedzinie ochrony środowiska obejmuje spotkania eksperckie, działalność ciał doradczych, konferencje regionalne oraz konsultacje online. Wspólną nazwą dla całego procesu jest Forum Środowiskowe Grenelle (*Grenelle de l'environnement*)<sup>5</sup>.

W przypadku projektów, które mogą mieć duży wpływ na środowisko, prawo francuskie nakłada obowiązek przeprowadzenia debaty publicznej na etapie podejmowania decyzji. Organizacją tego zajmuje się Komisja Narodowa ds. Debaty Publicznej (*Commission Nationale du Débat Public - CNDP*)<sup>6</sup>, organizacja niezależna od rządu, której celem jest zapewnienie, że strona społeczna otrzyma obiektywną i rzetelną informację na dany temat. Debaty publiczne organizowane przez CNDP trwają kilka miesięcy i obejmują spotkania bezpośrednie, dyskusje internetowe, przygotowywanie stanowisk poszczególnych interesariuszy oraz odpowiadanie na pytania ze strony publicznej<sup>7</sup>. Dotyczą one najczęściej dużych projektów

---

<sup>4</sup> Tamże.

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> [www.debatpublic.fr/index.html](http://www.debatpublic.fr/index.html).

<sup>7</sup> Informacje uzyskane podczas spotkania z panem M.P. Deslandesem, przewodniczącym

infrastrukturalnych (o wartości powyżej 150 mln euro) oraz wdrażania nowych technologii.

### Podstawy prawne

Proces konsultacji społecznych znajduje swoje uregulowanie przede wszystkim w przepisach szczegółowych, opisujących współpracę ciał doradczych ze stroną rządową. Istnieją jednak także przepisy ogólne, które nakładają wymóg konsultowania grup zainteresowanych.

Artykuł 39 Konstytucji Republiki Francuskiej nakłada na rząd obowiązek spełnienia wymogów określonych w prawie podstawowym (*la loi organique*) przed złożeniem projektu aktu prawnego do rozpatrzenia przez parlament. Obejmują one m.in. przygotowanie oceny skutków regulacji (OSR). Obowiązkowym elementem OSR jest natomiast dokładny opis konsultacji przeprowadzonych przed złożeniem projektu do parlamentu<sup>8</sup>. Jednak zapisy prawa podstawowego, a także wytyczne do sporządzania nowych aktów prawnych (*guide de legistique*)<sup>9</sup> nie regulują dokładnie tego, jakie warunki powinny spełniać konsultacje, co tym samym zapewnia dużą dowolność poszczególnym ministerstwom.

Zdecydowana większość przepisów regulujących konsultacje dotyczy obowiązku (lub możliwości) konsultowania ciał doradczych. Wynika on najczęściej z tekstu aktu prawnego ustanawiającego to ciało lub z procedur regulujących działanie państwa w danym obszarze.

Z punktu widzenia ustrojowego najważniejszą instytucją doradczą we Francji jest Rada ds. Ekonomicznych, Socjalnych i Środowiskowych (*Le Conseil Economique, Social Et Environnemental*), jedyna tego typu instytucja, która została wpisana do konstytucji. Część XI francuskiej ustawy zasadniczej wskazuje, że do obowiązków Rady należy udzielanie opinii na temat projektów aktów prawnych. W przypadku projektów mających istotny wpływ społeczny, ekonomiczny lub środowiskowy zasięgnięcie opinii Rady jest obligatoryjne.

Zakres konsultacji danego ministerstwa mogą także określać przepisy ogólnie regulujące prowadzenie polityki w danym obszarze. Za przykład może służyć Kodeks Edukacyjny (*Code de l'éducation*). W tytule III księgi II wymienia się ciała doradcze, z którymi należy się konsultować

---

CNDP.

<sup>8</sup> Art. 8 prawa podstawowego nr 2009-403 z 15 kwietnia 2009 r., [www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020521873&fastPos=2&fastReqId=187094993-&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020521873&fastPos=2&fastReqId=187094993-&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte).

<sup>9</sup> Legifrance, [www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique](http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique).

przy przygotowywaniu aktów prawnych<sup>10</sup>. Każda sekcja tej części określa skład danego organu doradczego, jego kompetencje i zakres tematów, w przypadku których trzeba zasięgnąć jego opinii.

Podsumowując, we Francji funkcjonuje skomplikowany system regulujący konsultacje społeczne. Zdecydowana większość projektów aktów prawnych musi być konsultowana z co najmniej jednym ciałem doradczym, przy czym obowiązek ten regulują różnorodne przepisy. System nie ma charakteru uniwersalnego, a każde ministerstwo wiąże inne zapisy w tym zakresie.

### **Reforma systemu**

W ostatnich latach francuski system konsultacji przechodzi reformę, która polega na stopniowym odchodzeniu od korporacyjnego modelu ciał doradczych do bardziej bezpośrednich form dialogu obywatelskiego.

Pierwszy filar reformy stanowi racjonalizacja instytucji doradczych. W czerwcu 2009 r., po kilkuletnim przeglądzie, zlikwidowano niemal 40% tego typu organizacji<sup>11</sup>.

Kolejnym filarem była reforma konstytucyjna, która znacznie rozszerzyła obowiązki co do OSR. Wśród nich wymienia się także przeprowadzenie konsultacji, choć prawo nie precyzuje, w jakiej formie mają się one odbywać.

Trzecim elementem reformy są coraz częściej stosowane fakultatywne formy informowania i zasięgania opinii społecznych. Należy tu zaliczyć zarówno konsultacje internetowe prowadzone przez poszczególne ministerstwa, jak i Forum Środowiskowe Grenelle oraz Komisję Narodową ds. Debaty Publicznej.

W końcu, czwartym elementem reformy było zmodernizowanie systemu współpracy pomiędzy rządem, pracodawcami a pracownikami. Nowa ustawa wprowadzona w 2007 r. nakłada na rząd obowiązek konsultowania nowych pomysłów legislacyjnych, dotyczących stosunku pracy, zatrudnienia lub kształcenia zawodowego, ze związkami zawodowymi i pracodawcami oraz przedstawiania im „dokumentów strategicznych”, które określałyby cele i możliwe skutki planowanej reformy. Ustawa określa także wymagania w zakresie organizowania trójstronnych negocjacji.

<sup>10</sup> Są tam wymienione m.in. Wysoka Rada Edukacji (Conseil supérieur de l'éducation), Krajowa Rada Szkolnictwa Wyższego i Badań (Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche), Konferencja Szefów Instytucji Szkolnictwa Wyższego (La Conférence des chefs d'établissements de l'enseignement supérieur) czy Akademicka Rada Edukacji Narodowej (Les conseils académiques de l'éducation nationale).

<sup>11</sup> OECD, *Better Regulation in Europe - France*, dz. cyt.

Autorzy raportu OECD *Better Regulation in Europe – France*<sup>12</sup> wskazują, że w administracji francuskiej dostrzega się konieczność zreformowania systemu konsultacji, tak aby stał się on bardziej efektywny. Dotychczas nie udało się wypracować wspólnych wytycznych i metodologii, jednak wprowadzone reformy pokazują, że istnieje wola zmiany systemu i zastąpienia starych rozwiązań nowoczesnymi oraz skuteczniejszymi.

## 2. Konsultacje w obszarze edukacji we Francji

Po zaprezentowaniu ogólnej charakterystyki systemu konsultacji we Francji w tym rozdziale zostanie poddany analizie dialog społeczny w obszarze edukacji. W poniższym opracowaniu wykorzystane będą trzy różne przypadki, tak aby jak najszerszej zaprezentować dostępne we Francji metody i narzędzia konsultacji publicznych. Wyselekcjonowane przykłady pokazują, jak w rzeczywistości wygląda proces, który stanowi przedmiot tego studium. Co ważne, wielość sytuacji poddanych analizie ma swoje uzasadnienie, gdyż aby zaprezentować metody stosowane we Francji, trzeba było odwoływać się do wielu aspektów polityki edukacyjnej.

Francuski system konsultacji społecznych wykorzystuje bowiem różne rozwiązania w odniesieniu do konkretnych kwestii. Dobór narzędzi jest ściśle powiązany z materia, której konsultacje dotyczą. Władze mają obowiązek konsultowania wszystkich nowych aktów prawnych (tzw. konsultacje obligatoryjne), ale mogą także rozszerzyć ich zakres w ramach tzw. konsultacji fakultatywnych.

Instrumenty wykorzystywane w tych dwóch typach konsultacji publicznych mają swoją specyfikę, która omówiona zostanie na trzech przykładach, tj.:

- ◆ reforma szkolnictwa średniego<sup>13</sup>;
- ◆ wprowadzanie nowych podstaw programowych<sup>14</sup>;

<sup>12</sup> Tamże.

<sup>13</sup> Reforma szkolnictwa ponadpodstawowego we Francji wprowadziła wiele nowych rozwiązań w zakresie różnych aspektów funkcjonowania szkoły. Jej głównym celem było stworzenie edukacji bardziej dostosowanej do potrzeb poszczególnych uczniów. Reforma wprowadziła specjalizację od drugiej klasy liceum, tak aby szkoła rzeczywiście przygotowywała do studiów. Duży nacisk położony został także na system wsparcia dla ucznia w zakresie psychologicznym i doradztwa zawodowego. Reforma ponadto poruszała m.in. kwestie podniesienia poziomu nauczania języków obcych czy też zwiększenia niezależności instytucji, jaką jest szkoła. Cyt. więcej: [www.media.eduscol.education.fr/file/dossiers/50/3/enseignement\\_scolaire\\_VA\\_135503.pdf](http://www.media.eduscol.education.fr/file/dossiers/50/3/enseignement_scolaire_VA_135503.pdf) [06.12.2011 r.].

<sup>14</sup> Założenia reformy programów nauczania w liceach obejmowały ich dostosowanie do wymogów uczelni wyższych oraz możliwość poszerzenia wiedzy uczniów poza wybraną specjalizację. Reforma zakładała, że uczniowie liceów po wyborze specjalizacji mieliby



- ♦ tworzenie i wydawanie nowych dyplomów w zakresie kształcenia zawodowego<sup>15</sup>.

### **Podstawy prawne konsultacji społecznych w obszarze systemu edukacji**

Najważniejszym aktem prawnym regulującym wszelkie kwestie związane z funkcjonowaniem systemu edukacji we Francji na każdym jego etapie jest Kodeks Edukacji (*Code de l'éducation*)<sup>16</sup>. Akt ten podzielony jest na dziewięć ksiąg, z których każda odnosi się do jednego z obszarów organizacji nauczania. Z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania księga II, administracja edukacji (*l'administration de l'éducation*), odgrywa kluczową rolę. Zawiera uregulowania dotyczące kolegialnych organów centralnych i lokalnych, których zadaniem jest uczestniczenie w procesie legislacyjnym w zakresie edukacji w charakterze doradztwa. Artykuły tytułu III księgi II wymieniają organy i ich podstawowe kompetencje w zakresie partycypacji w tworzeniu prawa. W katalogu ciał doradczych znajduje się Krajowa Rada Szkolnictwa Wyższego i Badań (*Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche*) i Konferencja Szefów Instytucji Szkolnictwa Wyższego (*La Conférence des chefs d'établissements de l'enseignement supérieur*). Ponadto kodeks przewiduje tworzenie instytucji konsultujących akty prawne w zakresie kształcenia rolniczego i szkolnictwa zawodowego. Ciałem doradczym pełniącym najważniejszą funkcję w procesie konsultacji aktów prawnych z dziedziny edukacji jest Wysoka Rada Edukacji Narodowej (*Conseil Supérieur de l'Éducation - CSE*).

---

prawo wyboru dodatkowych przedmiotów niezwiązanych ze ścieżką rozwoju. Równocześnie nie zakładano zwiększenia liczby godzin zajęć szkolnych, co pociągało za sobą konieczność redukcji zajęć specjalizacyjnych. Liczba godzin w poszczególnych blokach tematycznych: gospodarczo-społeczny, literackim i naukowym, musiała zostać zredukowana, co wiązało się ze zmianą programów nauczania na poziomie podstawowym i rozszerzonym oraz dostosowaniem ich do nowych wymogów. Czyt. więcej: *L'enseignement scolaire en France/Les dossiers de l'enseignement scolaire 2010*, Luc Chatel: *Nous avons trouvé un bon compromis*, [www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr) [06.12.2011 r.].

<sup>15</sup> Głównie związane było to z dostosowaniem programów nauczania w konkretnych zawodach do tzw. Europejskich Ram Kwalifikacji (ERK), które wiążą systemy kwalifikacji różnych krajów w jeden wspólny europejski system. Dzięki ERK kwalifikacje stają się bardziej czytelne i porównywalne na terenie całej Europy. Ich dwa główne cele to promocja mobilności pomiędzy krajami oraz propagowanie uczenia się przez całe życie. Co bardzo istotne, Europejskie Ramy Kwalifikacji koncentrują się na efektach uczenia się, tak by w konsekwencji umożliwić porównanie i współpracę pomiędzy różnymi krajami i instytucjami. Czyt. więcej: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/living\\_and\\_working\\_in\\_the\\_internal\\_market/c11104\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/living_and_working_in_the_internal_market/c11104_pl.htm) [06.12.2011 r.].

<sup>16</sup> *Code de l'éducation*, stan prawny na dzień 8 grudnia 2011 r., [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

Organizacją zobligowaną do wyrażenia swojej opinii m.in. w sprawie uregulowań prawnych systemu edukacji jest Komisja Doradcza ds. Ewaluacji Regulacji (*Commission consultative d'évaluation des normes* - CCEN), wchodząca w skład Komitetu Finansów Lokalnych (*Comité des finances locales* - CFL). Szczegółowe regulacje dotyczące funkcjonowania oraz kompetencji CCEN w procesie konsultacji znalazły się w generalnym kodeksie samorządu terytorialnego (*Code général des collectivités territoriales*)<sup>17</sup>.

## Konsultacje obligatoryjne

- **Wysoka Rada Edukacji**

Zgodnie z wymogami Kodeksu Edukacji Ministerstwo Edukacji Narodowej Republiki Francuskiej zobligowane jest do zasięgnięcia opinii odpowiednich organów na temat projektów aktów prawnych. Jak napisano wyżej, Wysoka Rada Edukacji (*Conseil Supérieur de l'Éducation* - CSE) odgrywa pierwszoplanową rolę. Instytucja ta została utworzona na podstawie ustawy nr 89-486 z 10 lipca 1989 r. w sprawie orientacji w edukacji, modyfikującej Kodeks Edukacji.

CSE jest ciałem, którego opinia na temat każdego aktu prawnego na temat nauki i edukacji jest konieczna. Rozporządzenie odnoszące się do nauczania, przeprowadzania egzaminów, rodzajów dyplomów itp. musi zostać poddane procesowi konsultacji i oceny Wysokiej Rady Edukacji. Może ona również pełnić funkcję ciała doradczego w trakcie projektowania zmian w systemie edukacji, jego podstawowych celów oraz bieżącego funkcjonowania<sup>18</sup>. Jednocześnie opinia Rady nie jest wiążąca dla strony rządowej.

Na czele Rady stoi minister właściwy do spraw edukacji narodowej. W skład CSE wchodzi 97 członków reprezentujących organizacje i środowiska zainteresowane funkcjonowaniem systemu edukacji. Wśród nich znajdują się osoby zatrudnione w szkolnictwie (nauczyciele, wykładowcy i naukowcy, doradcy zawodowi, inspektorzy, pracownicy obsługi), użytkownicy systemu (rodzice, studenci, uczniowie szkół średnich) oraz przedstawiciele partnerów społecznych państwa (władze samorządowe i lokalne, pozaszkolne organizacje rodzinne, główni interesariusze związani z edukacją, gospodarką i kulturą).

<sup>17</sup> *Code général des collectivités territoriales*, stan prawny na dzień 7 grudnia 2011 r., w artykułach: L. 1211-4-2, R. 1213-1, R. 1213-2, R. 1213-3, R. 1213-4, R. 1213-5, R. 1213-6, R. 1213-8, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

<sup>18</sup> Artykuł L231-1, *Code de l'éducation*, stan prawny na dzień 8 grudnia 2011 r.

Członkowie Rady wybierani są na trzy lata przez środowiska, które reprezentują. W przypadku uczniów szkół średnich kadencja trwa dwa lata. Ograniczenie to nie obejmuje przedstawicieli strony rządowej.

Rada podzielona jest na sekcję stałą (49 stałych członków), trzy komitety specjalistyczne (zajmujące się szkołami podstawowymi i dwoma typami szkół średnich) oraz komitet dyscyplinarny (18 członków).

Przygotowując reformę szkół średnich, Ministerstwo Edukacji Narodowej – zgodnie z francuskim prawem – przeprowadziło konsultacje z organami doradczymi. Opinię CSE uzyskano podczas konsultacji założeń reformy, które odbyły się w grudniu 2008 r. W czasie sesji konsultacyjnej członkowie CSE z ramienia związków zawodowych zgłosili swoje uwagi do projektu ustawy. Większość z nich miała charakter techniczny. Związki zawodowe zainteresowane były przede wszystkim zmianą zapisów dotyczących liczby godzin zajęć w szkołach. Poprawka zaproponowana przez przedstawicieli związków miała w głównej mierze wymiar finansowy.

Przedstawiciele rodziców, szkół prywatnych oraz części nauczycielskich związków zawodowych pozytywnie ocenili proponowane przez ministerstwo rozwiązania. Uwzględnienie przez MEN części poprawek zgłoszonych przez uczestników sesji pozwoliło zwiększyć akceptację reformy i poparcie dla niej. Głosując, CSE podjęła ostateczną decyzję o poparciu jedynie części założeń reformy. Opinia tej jednostki, jak napisano wyżej, nie była wiążąca dla ministra właściwego ds. edukacji.

- ***Komisja Doradcza ds. Ewaluacji Regulacji***

W trakcie projektowania prawa niezbędna jest także opinia Komisji Doradczej ds. Ewaluacji Regulacji (*Commission consultative d'évaluation des normes* – CCEN), utworzonej przy Komitecie Finansów Lokalnych (*Comité des finances locales* – CFL). Organ ten powołano w 2008 r. jako forum wymiany wiedzy i dialogu pomiędzy rządem a przedstawicielami władz lokalnych. Głównym zadaniem CCEN jest konsultowanie i ocena wpływu regulacji rządowych na stan finansów regionów w zakresie spodziewanych kosztów oraz korzyści dla samorządu.

W skład Komisji Doradczej wchodzi 22 członków reprezentujących lokalne komisje finansowe, rady lokalne, radę ogólną, instytucje publiczne, burmistrzów, ministra właściwego ds. wewnętrznych, gospodarki, budżetu i terytoriów zamorskich.

Ustawodawca bardzo szeroko określił zakres kompetencji CCEN<sup>19</sup>, co pociąga za sobą konieczność konsultowania z Komisją niemal każdego aktu prawnego. CCEN musi otrzymać do konsultacji dwa rodzaje projektów aktów prawnych. Chodzi przede wszystkim o regulacje, które przewidują tworzenie lub zmianę norm obowiązujących władze lokalne, ich stowarzyszenia i instytucje publiczne. Komisja opiniuje również projekty aktów prawnych Unii Europejskiej, które mają wpływ na techniczne i finansowe funkcjonowanie samorządu.

Przedstawione do konsultacji CCEN akty prawne oceniane są pod względem ich wpływu na finanse samorządów obejmującego wieloletnie, bezpośrednie i pośrednie koszty. Z punktu widzenia podziału kompetencji pomiędzy państwo a samorząd niemal każda ustawa dotyka finansów i funkcjonowania społeczności lokalnych, podobnie zagadnienia związane z edukacją. Ustawa wyraźnie wyłącza ze standardów konsultacji kwestie dotyczące ochrony bezpieczeństwa narodowego<sup>20</sup>.

Ministerstwa mają obowiązek przekazywania projektów aktów prawnych pod rozważenie CCEN. Komisja spotyka się zwykle na sesji raz w miesiącu. Po otrzymaniu kompletnej dokumentacji projektu aktu prawnego ma ona pięć tygodni na podjęcie stosownej decyzji. Okres ten może być jednokrotnie przedłużony przez przewodniczącego CCEN o kolejne pięć tygodni. Wyjątkiem od reguły jest sytuacja nadzwyczajna, gdy na wniosek premiera decyzję należy podjąć w ciągu 72 godzin<sup>21</sup>.

Komisja poddaje dyskusji projekt aktu prawnego przekazanego przez ministerstwo. Ostatnim elementem debaty jest wypracowanie wspólnego stanowiska oraz przegłosowanie go. Na koniec każdej sesji, po podpisaniu stanowiska przez przewodniczącego komitetu, przesyłane jest do odpowiednich ministerstw, których ono jednak nie wiąże.

CCEN oceniło również projekt ustawy reformującej szkolnictwo średnie – ze względu na sposób organizacji systemu edukacji we Francji, gdzie za prowadzenie szkół podstawowych i średnich odpowiadają samorządy. Każda zatem zmiana prawna w tym zakresie wprowadzana przez rząd pociąga za sobą konsekwencje dla stanu finansów samorządów. Ocena została dokonana zgodnie z opisaną powyżej procedurą ogólną.

<sup>19</sup> Artykuł L. 1211-4-2 *Code général des collectivités territoriales*, stan prawny na 7 grudnia 2011 r.

<sup>20</sup> Champ de competence de la CCEN, [www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr).

<sup>21</sup> Artykuł R. 1213-4, *Code général des collectivités territoriales*, stan prawny na 7 grudnia 2011 r.

- *Zawodowe komisje konsultacyjne*

Konsultacje, które obligatoryjnie są przeprowadzane przez stronę rządową w dziedzinie edukacji i nauki, mają również odmienną od opisanej wyżej formę. Głównym założeniem tego typu konsultacji jest uzyskanie opinii strony społecznej na temat kształtu systemu edukacji jeszcze w fazie przygotowywania zmian - w przeciwieństwie do wcześniej opisanego procesu, w którym prace odbywają się na podstawie gotowego już projektu ustawy.

Odpowiednim przykładem tego rodzaju konsultacji może być sposób przygotowania reformy kształcenia zawodowego w kwestii dostosowania systemu edukacji francuskiej do wymogów Europejskich Ram Kwalifikacji. Ciałami, które uczestniczyły w tych konsultacjach, były zawodowe komisje konsultacyjne (*Commissions Professionnelles Consultatives - CPCs*)<sup>22</sup>. W celu opracowania nowych wzorów i programów nauczania zawodowego minister właściwy ds. edukacji w 2007 r. utworzył komisje specjalistyczne, które stanowią forum współpracy pomiędzy rządem a przedstawicielami poszczególnych grup zawodowych, pracodawców i pracowników oraz ekspertów. Aktualnie funkcjonuje 14 takich komisji zajmujących się doradztwem specjalistycznym w zakresie regulacji, które dotyczą m.in. przemysłu metalurgicznego, chemicznego i biotechnologicznego, transportu i logistyki czy mody oraz dziedzin pokrewnych. Podczas prac komitetów przedstawiciele poszczególnych zawodów mają prawo do wyrażania swoich opinii na temat proponowanych rozwiązań w zakresie tworzenia i zmian systemu edukacji zawodowej.

W trakcie przygotowywania regulacji kształcenia zawodowego Ministerstwo Edukacji Narodowej zaprosiło do ścisłej współpracy i konsultacji wszystkie CPC. Na początkowym etapie przygotowywania reformy resort edukacji zachęcił do przekazywania opinii na temat aktualnie obowiązującego systemu kształcenia zawodowego oraz składania wstępnych propozycji zmian. Komisje, dokonując przeglądu kształcenia zawodowego, tworzą raport, który określa potrzeby edukacyjne w ramach konkretnych zawodów oraz wpływa na decyzję w sprawie tworzenia nowych kierunków kształcenia zawodowego lub modyfikacji już istniejących. Jeżeli podjęta zostanie decyzja o rozpoczęciu prac, zawiązuje się grupa robocza składająca się z przedstawicieli zainteresowanych zawodów w roli ekspertów w danej dziedzinie oraz przedstawicieli strony rządowej reprezentowanych przez MEN.

---

<sup>22</sup> Décret n°2007-924 z 15 maja 2007 r. Relatif aux commissions professionnelles consultatives et au comité interprofessionnel consultatif institués auprès du ministre chargé de l'éducation nationale.

W trakcie konsultacji przedstawiciele Ministerstwa Edukacji Narodowej odgrywają rolę moderatorów procesu oraz dbają o stronę prawną przygotowywanych zmian. Pracodawcy i pracownicy wykonujący określony zawód definiują zakres wiedzy teoretycznej i praktycznej koniecznej do zdobycia dyplomu zawodowego. W uzupełnieniu nauczyciele zawodowi oraz wykładowcy określają program kształcenia oraz zakres wiedzy niezbędnej do zdania egzaminu. Wspólne prace nad projektami aktów prawnych zamyka Dyrekcja Generalna Edukacji (*direction générale de l'enseignement scolaire*), która dokonuje ich oceny pod względem prawnym. Tak przygotowany projekt aktu trafia pod ocenę CPC. Wypracowana opinia przekazywana jest ministrowi właściwemu ds. edukacji, który podejmuje decyzję o wprowadzeniu w życie wypracowanych zmian, a następnie informuje o niej komisję.

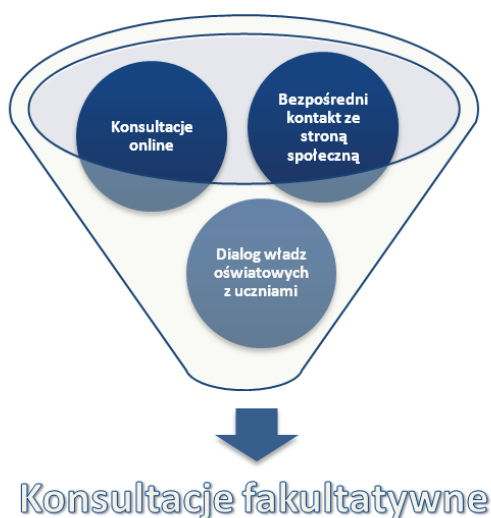
Podstawowym założeniem systemu konsultacji w dziedzinie kształcenia zawodowego jest obligatoryjność konsultowania przez ministerstwo wszelkich zmian związanych z edukacją zawodową ze środowiskami szczególnie zainteresowanymi. Każda propozycja powinna być konsultowana całościowo, a wszyscy partnerzy, korzystając ze swojego doświadczenia, powinni mieć prawo zaproponowania własnych wniosków i poprawek. Kształt edukacji zawodowej jest rezultatem porozumienia osiągniętego przez wszystkie strony procesu konsultacji.

### **Konsultacje fakultatywne**

Konsultacje fakultatywne przeprowadzane są z woli organu, który odpowiedzialny jest za wprowadzenie reformy. Ich celem jest przede wszystkim zapoznanie opinii publicznej z nowymi pomysłami. Służą one także jako źródło nowych rozwiązań w zakresie danej polityki, a ponadto są swego rodzaju wentylem bezpieczeństwa, dzięki któremu łatwiej zapewnić spokój społeczny. Konsultacje fakultatywne, przez swoją bezpośredniość i nieoficjalny charakter, są najefektywniejsze w upodmiotowieniu uczestników, których zmiany dotyczą, co odgrywa kluczową rolę podczas wprowadzania nowych reform.

We Francji możemy wymienić trzy rodzaje konsultacji fakultatywnych, które zaprezentowano na poniższym grafie. Konsultacje tego typu polegają w głównej mierze na bezpośrednim kontakcie strony społecznej z podmiotami odpowiedzialnymi za wypracowanie nowych rozwiązań legislacyjnych. W ramach dialogu dochodzi do spotkań ze związkami zawodowymi, stowarzyszeniami pracodawców, podmiotami reprezentującymi interesy wspólnot lokalnych (głównie regionów), a także - co charakterystyczne dla francuskiego systemu oświaty - z organizacjami rodziców i uczniów.

Dobrym przykładem takich konsultacji jest reforma francuskich liceów, która rozpoczęła się w sierpniu 2007 r., a zakończyła w styczniu 2009 r. W trakcie jej opracowywania strona rządowa skorzystała z konsultacji fakultatywnych w postaci nieformalnych spotkań z podmiotami, których zmiany miały dotyczyć. Ówczesny minister edukacji narodowej Xavier Darcos osobiście zaangażował się w cały proces, którego punkt centralny stanowiły negocjacje ze związkami zawodowymi. W ciągu kilku miesięcy (od października 2007 r. do kwietnia 2008 r.) doszło do serii spotkań przedstawicieli związków zawodowych z administracją centralną, które ostatecznie zakończono podpisaniem memorandum przez cztery z sześciu związków.



Źródło: opracowanie własne.

W ramach konsultacji fakultatywnych organizowane są także tzw. konsultacje online (z fr. *les consultations en ligne*). Ich celem jest stworzenie jak największej bazy danych na temat proponowanych zmianach, a także – choć rzadziej – ocena dotychczasowej polityki czy ewaluacja ostatnich modyfikacji systemu. Konsultacje online są otwarte dla wszystkich, także obcokrajowców, pod warunkiem że osoba wysyłająca opinię zna język francuski.

Jeśli chodzi o konsultacje online, nie są one typowym narzędziem stosowanym we Francji w zakresie polityki edukacyjnej. Niemniej wykorzystuje się je m.in. w konsultowaniu nowych programów nauczania.

W ostatnim czasie - pomiędzy 26 września a 21 października 2011 r. - skonsultowano w ten sposób m.in. trzynaście programów nauczania na poziomie szkoły ponadpodstawowej. Ministerstwo Edukacji Narodowej Francji na swojej stronie internetowej stworzyło w tym celu specjalną zakładkę, gdzie można było przedstawić swoje stanowisko, sugestie czy rekomendacje. Raportu będącego syntezą wszystkich zebranych opinii i informacji jeszcze nie opublikowano, ale zgodnie z procedurą musi on się pojawić na stronie resortu.

Kolejną charakterystyczną formą fakultatywnych konsultacji społecznych we Francji jest dialog pomiędzy uczniami a władzami oświatowymi. Organizacje uczniów, które w tym kraju działają od poziomu pojedynczej szkoły aż po szczebel ogólnopństwowy, mają realny wpływ na politykę edukacyjną. Ich opinie rozpatrywane są na poziomie ministerialnym, a ponadto każdy minister dwa, trzy razy w roku spotyka się z przedstawicielami tych organizacji na kongresie narodowym. We Francji na poziomie centralnym działają dwie federacje zrzeszające uczniów szkół publicznych i jedna prywatnych.

Wagę tego typu konsultacji można było dostrzec podczas reformy francuskich liceów. W trakcie pracy nad nowymi rozwiązaniami, a także już na etapie, gdy reforma weszła w życie, uczniowie brali czynny udział w całym procesie. Ministerstwo Edukacji Narodowej prowadziło dialog ze stroną reprezentującą uczniów. Organizowano liczne spotkania, wykłady, warsztaty w szkołach, a nawet ministerstwie. Brały w nich udział najważniejsze osoby odpowiedzialne za edukację. W cały proces zaangażował się także ówczesny minister edukacji Xavier Darcos, który osobiście tłumaczył uczniom zmiany oraz zbierał ich sugestie i opinie. W ramach tych konsultacji wykorzystywano także internet, gdzie umieszczano ankiety, tworzone blogi tematyczne oraz prowadzono dyskusje na czatach i forach<sup>23</sup>.

### 3. Konkluzje i rekomendacje

We francuskim systemie brakuje uniwersalnych rozwiązań dotyczących konsultacji społecznych, a każde ministerstwo podlega innym regulacjom. Cechą charakterystyczną jest istnienie wielu wyspecjalizowanych ciał doradczych, w skład których wchodzi przedstawiciele interesariuszy. Na poziomie Ministerstwa Edukacji takich instytucji jest ponad 20, z czego najważniejszą rolę odgrywają CSE oraz CCEN. W skład pierwszej

<sup>23</sup> [www.dailymotion.com/video/x9ja17\\_la-reforme-du-lycee-synthese-des-co\\_school](http://www.dailymotion.com/video/x9ja17_la-reforme-du-lycee-synthese-des-co_school) [08.12.2011 r.].



wchodzą przedstawiciele interesariuszy (m.in. nauczyciele, rodzice, uczniowie), a drugiej – samorządu lokalnego.

Oprócz konsultacji obligatoryjnych ministerstwa mogą przeprowadzać również fakultatywne. Wybór metody leży w gestii kierownictwa danego urzędu. W przypadku Ministerstwa Edukacji stosuje się m.in. negocjacje nieformalne ze związkami zawodowymi, konsultacje internetowe oraz spotkania z uczniami.

### **Ocena jakości konsultacji**

We Francji brak jest szczegółowych wytycznych, które określałyby kryteria, jakie powinny spełnić odpowiednio przeprowadzone konsultacje. Można wskazać jedynie na kryterium legalności, tj. konsultowanie projektów aktów prawnych z odpowiednimi ciałami doradczymi. Ten warunek został spełniony w przypadku opisywanych konsultacji.

Wobec braku wytycznych do oceny jakości konsultacji warto zastosować kryteria Unii Europejskiej<sup>24</sup> obejmujące:

- 1) zapewnienie, by każdy z uczestników konsultacji otrzymał wszystkie niezbędne informacje dotyczące propozycji regulacji;
- 2) objęcie konsultacjami wszystkich grup docelowych;
- 3) prowadzenie konsultacji za pośrednictwem narzędzi komunikacyjnych dostosowanych do celów konsultacji i oczekiwań ich uczestników;
- 4) pozostawienie wystarczającego czasu na to, by umożliwić uczestnictwo w konsultacjach;
- 5) potwierdzenie otrzymania odpowiedzi;
- 6) publikację raportu opisującego wyniki konsultacji oraz sposobu ich wykorzystania w trakcie dokonywania oceny skutków regulacji.

W przypadku konsultacji ciał doradczych oraz nieformalnych negocjacji ze związkami zawodowymi można mieć poważne wątpliwości co do spełnienia warunku nr 2 oraz nr 3. Związki zawodowe reprezentują jedynie niewielką część nauczycieli, ponadto w wyborach do CSE uczestniczy niewysoki ich procent (35%)<sup>25</sup>. Mimo zdecydowanie lepszego niż

---

<sup>24</sup> Komunikat Komisji Europejskiej z 11.12.2002 r. w sprawie lepszej kultury konsultacji, COM(2002) 704.

<sup>25</sup> Opinia pana Jeana-Marca Huarta, zastępcy dyrektora w La direction générale de l'enseignement scolaire, ministerstwie edukacji we Francji, wyrażona podczas spotkania w École Nationale d'Administration 2 grudnia 2011 r.

w Polsce zorganizowania interesariuszy (związki rodziców oraz uczniów, związki zawodowe nauczycieli) obecnie funkcjonujący system konsultacji we Francji umożliwia wypowiedzenie się jedynie wąskiemu gronu osób zainteresowanych. Tym samym opinie wyrażane podczas posiedzeń ciał doradczych mogą nie być reprezentatywne dla całej grupy docelowej, a jedynie dla najlepiej zorganizowanej części. Wyjątkiem od tej reguły są konsultacje internetowe, które umożliwiają wypowiedzenie się każdemu zainteresowanemu. Ministerstwo Edukacji nie publikuje także (w większości przypadków)<sup>26</sup> raportów podsumowujących przebieg konsultacji (standard nr 6), co nie powinno dziwić, biorąc pod uwagę fakt, że często ograniczają się one jedynie do zasięgnięcia opinii ciał doradczych.

Wydaje się, że w obecnej formie konsultacje społeczne mają na celu przede wszystkim przekonanie i uspokojenie najlepiej zorganizowanych przedstawicieli grup interesariuszy. Taką konkluzję potwierdza wypowiedź pana J.M. Huarta, który podczas spotkania ze słuchaczami KSAP stwierdził, że dwa najważniejsze cele konsultacji to zapewnienie spokoju społecznego oraz zidentyfikowanie technicznych niedostatków aktów prawnych proponowanych przez stronę rządową. Zaznaczył przy tym jednak, że aby konsultacje spełniały swoją funkcję, muszą zakończyć się wypracowaniem konkluzji i podjęciem decyzji. Z tego punktu widzenia strona społeczna nie jest traktowana jako istotne źródło wiedzy i „współwłaściciel” aktu prawnego.

### Rekomendacje

Poniższe rekomendacje w dużym stopniu obejmują cały francuski system konsultacji, a nie tylko tych dotyczących edukacji.

- ***Wypracowanie wytycznych do konsultacji fakultatywnych na poziomie ministerstwa (lub całej administracji)***

Obecnie cele i sposoby konsultacji wyznacza się *ad hoc*, dostosowując je do potrzeb reformy. Wprowadzenie wytycznych pozwoliłoby na stworzenie bardziej kompleksowego systemu konsultacji, który dodatkowo mógłby podlegać ewaluacji i stopniowej reformie.

<sup>26</sup> Wyjątkiem są konsultacje internetowe podstawy programowej.

- **Szersze zastosowanie metod konsultacji, które umożliwiają wszystkim zainteresowanym bezpośredni w nich udział (konsultacje internetowe, konferencje, dialog publiczny)**

Jak wskazano wyżej, obecny system gwarantuje jedynie pośredni wpływ na stanowione prawo tylko najlepiej zorganizowanym grupom interesariuszy. Tym samym wyniki konsultacji mogą nie być reprezentatywne dla całej grupy docelowej.

- **Włączenie zdefiniowanego procesu konsultacji do systemu oceny skutków regulacji**

Obecne uregulowania prawne nakazują jedynie dołączenie do OSR dokładnego opisu konsultacji. Warto zauważyć jednak, że same konsultacje i oceny skutków regulacji traktuje się jako oddzielne procesy.

## **Bibliografia**

### **Raporty i dokumenty**

Organisation for Economic Cooperation and Development, *Better Regulation in Europe - France*.

### **Akty prawne i regulacje**

Generalny kodeks samorządu terytorialnego (*Code général des collectivités territoriales*).

Kodeks Edukacyjny (*Code de l'Éducation*).

Komunikat Komisji Europejskiej z 11.12.2002 r. w sprawie lepszej kultury konsultacji, COM(2002) 704.

Konstytucja Republiki Francuskiej.

Prawo podstawowe (*Loi organique*) nr 2009-403 z 15 kwietnia 2009 r.

Wytoczne do sporządzania nowych aktów prawnych (*Guide de légistique*).

### **Źródła internetowe**

[www.dailymotion.com](http://www.dailymotion.com) - Dailymotion.

[www.debatpublic.fr/index.html](http://www.debatpublic.fr/index.html) - strona Komisji Narodowej ds. Debaty Publicznej.

[www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr) - strona Dyrekcji Generalnej ds. Społeczności Lokalnych.

[www.education.gouv.fr](http://www.education.gouv.fr) - strona Ministerstwa Edukacji Francji.

[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) - strona Legifrance.

## **Spotkania**

Spotkanie z panem Jeanem-Markiem Huartem, zastępcą dyrektora w La direction générale de l'enseignement scolaire, ministerstwie edukacji we Francji, École Nationale d'Administration, Paryż, 2 grudnia 2011 r.

Spotkanie z panem M.P. Desladesem, przewodniczącym Komisji Narodowej ds. Debaty Publicznej (*Commission Nationale du Débat Public* - CNDP), École Nationale d'Administration, Paryż, 2 grudnia 2011 r.



**Analiza aktywności urzędów marszałkowskich  
w konsultacjach regionalnych w sprawie *Krajowej  
Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020***

Przemysław Bielecki, Szymon Byliński,  
Dawid Grochowski, Irmina Koniecka,  
Anna Lewicka, Jakub Safjański

*Opiekun grupy:* dr Marcin Sakowicz



## **Analiza aktywności urzędów marszałkowskich w konsultacjach regionalnych w sprawie Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020**

### **Wprowadzenie (*executive summary*)**

Niniejszy raport poświęcony został analizie regionalnych konsultacji społecznych do *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*. Autorzy opracowania skoncentrowali się w swoich badaniach na zaangażowaniu urzędów marszałkowskich - podmiotów reprezentujących społeczność poszczególnych regionów i mających duży wpływ na rozwój polityki regionalnej.

Na potrzeby analityczne przyjęta została teza o wpływie zarządzania wewnętrznego w urzędach na ich aktywność konsultacyjną (rozumianą jako jakość i ilość uwag zgłaszanych do strategii). Efektem opracowania są wnioski i spis dobrych praktyk, które mogą być wykorzystane w przyszłych procesach konsultacyjnych. Przyjętą tezę badawczą autorzy weryfikowali poprzez analizę ankiet przesłanych do szesnastu urzędów marszałkowskich.

W części pierwszej autorzy wprowadzają czytelnika w proces tworzenia *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* oraz identyfikują problem nieistniejących ram prawnych konsultacji społecznych w Polsce. W drugiej części przedstawione zostają założenia metodologiczne raportu, a także analityczne opracowanie wyników badania ankietowego. Wynik analizy



pokazuje czytelnikowi, że odpowiednia liczba pracowników merytorycznych, efektywne zarządzanie procesem konsultacji oraz prowadzenie przez urząd szerokich i innowacyjnych konsultacji wewnątrzregionalnych może pozytywnie wpływać na jakość i ilość uwag, zwiększając prawdopodobieństwo ich uwzględnienia w *Strategii* przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Formułując rekomendacje dla ministerstwa, autorzy podkreślają znaczenie większego udziału samorządów w konsultacjach międzyresortowych podczas ostatecznego kształtowania *Strategii* oraz sugerują wprowadzenie procedury otrzymywania przez urzędy informacji zwrotnej dotyczącej przesłanych uwag. Urzędowi proponuje się zaangażowanie różnorodnych komórek wewnętrznych w konsultacje, przy zagwarantowaniu odpowiedniego zarządzania procesem międzyregionalnej partycypacji partnerów społecznych.

W raporcie podkreśla się rolę zarządzania konsultacjami w urzędach marszałkowskich przy wypracowywaniu dokumentów rozwojowych. Zwraca się również uwagę na istnienie innych czynników oraz przesłanek, mogących w równym stopniu wpływać na zaangażowanie i zasięg uczestnictwa województw w konsultacjach społecznych.

## Wstęp

*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020* (KSRR) jest dokumentem średniookresowym, którego bezpośrednim celem miało być wykorzystanie specyficznych terytorialnie potencjałów rozwojowych regionów. Końcowy dokument, przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów 10 czerwca 2010 r., zawiera trzy podstawowe cele: wzrost konkurencyjności regionów, spójność terytorialna i zapobieganie marginalizacji obszarów problemowych oraz sprawność procesów planowania i realizowania polityki regionalnej.

Przy tworzeniu dokumentu strategicznego dotyczącego polityki rozwojowej kraju jednym z najistotniejszych elementów powinna być debata publiczna. Dlatego też projekt *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* przedłożony został na przełomie września i października 2009 r. do konsultacji z przedstawicielami samorządu i organizacji społeczno-gospodarczych. Za oficjalny termin ich rozpoczęcia Ministerstwo Rozwoju Regionalnego uznaje 9 września 2009 r.

Analizując przebieg prac nad KSRR, można wyróżnić następujące etapy:

- ◆ identyfikację głównych tematów dyskusji o rozwoju regionalnym kraju;
- ◆ badania ankietowe;
- ◆ tematyczne grupy robocze;
- ◆ prace eksperckie i warsztatowe;
- ◆ prace analityczne;
- ◆ debatę publiczną;
- ◆ ocenę *ex ante* wraz z prognozą oddziaływania na środowisko;
- ◆ uzgodnienia międzyresortowe<sup>1</sup>.

### **Początkowe fazy prac nad Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego**

Należy zwrócić uwagę, że już na etapie opracowywania *Strategii* Ministerstwo Rozwoju Regionalnego położyło duży nacisk na współpracę z samorządem terytorialnym i podmiotami pozarządowymi. Po sformułowaniu ogólnych problemów do dyskusji resort skierował do urzędów marszałkowskich oraz do ministerstw ankietę, której zadaniem było określenie pożądanego kierunku polityki regionalnej, w tym jej strategicznych celów, instrumentów oraz decentralizacji systemu polityki rozwojowej. Podczas gdy przedstawiciele ministerstw nie sformułowali wyczerpujących odpowiedzi lub w ogóle nie przedstawili swojego stanowiska odnośnie do przesłanej ankiety, podmioty lokalne uczestniczyły w tym procesie z dużym zaangażowaniem. Dlatego też aktywny udział przedstawicieli samorządów wojewódzkich umożliwił na tym etapie sformułowanie *Raportu podsumowującego wyniki badania ankietowego*.

Współpraca z organami samorządu terytorialnego stanowiła istotny element w kolejnym stadium prac nad *Strategią*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zdecydowało się powołać tzw. tematyczne grupy robocze, do których włączeni zostali przedstawiciele urzędów marszałkowskich (pełnili oni funkcję przewodniczących tych grup), innych ministerstw oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zwieńczeniem prac stała się *Nowa koncepcja polityki regionalnej*, przy tworzeniu której ponownie podkreślano rolę województw.

W następnej fazie prac nad *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego* po wyodrębnieniu obszarów tematycznych wymagających uszczegółowienia

<sup>1</sup> Następujące etapy zostały opracowane na podstawie: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie. Załączniki*, Warszawa, 13 lipca 2010 r., s. 5–9.

przeprowadzono dyskusję w grupach eksperckich, do której dołączyli przedstawiciele samorządów z szesnastu województw. Efektem prac na tym etapie była w pierwszej kolejności *Koncepcja nowej polityki regionalnej – ekspertyzy*, a następnie kompleksowy dokument *Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009* odnoszący się w dużej mierze do dotychczasowego sposobu prowadzenia polityki regionalnej oraz współczesnych trendów rozwojowych.

### **Debata publiczna**

Jednym z kolejnych nie mniej ważnych etapów przygotowywania *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* była debata publiczna, w ramach której przeprowadzono zakrojone na szeroką skalę konsultacje społeczne. Podstawę dla działań Ministerstwa Rozwoju Regionalnego stanowiła ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, nakładająca na właściwy merytorycznie resort obowiązek opracowania strategii w porozumieniu z jednostkami samorządu terytorialnego oraz z organizacjami społeczno-gospodarczymi. Celem debaty publicznej było włączenie możliwie jak najszerszych grup społecznych w prace nad projektem strategii. W związku z tym wyodrębniono następujące możliwości uczestnictwa w powyższym procesie:

- ◆ 16 konferencji regionalnych;
- ◆ spotkania eksperckie;
- ◆ spotkania międzyresortowe;
- ◆ możliwość bezpośredniego złożenia uwagi pisemnej do KSRR w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego;
- ◆ przesłanie uwag przez stronę internetową<sup>2</sup>.

### **Konferencje regionalne**

Jest to instrument skierowany do władz i lokalnych partnerów społecznych z każdego województwa. Dzięki niemu w wypracowanie treści *Strategii* włączono interesariuszy z regionów, co zapewniło większą akceptację przyjętych rozwiązań i poczucie współtworzenia tego strategicznego dokumentu. W szesnastu konferencjach regionalnych wzięło udział w sumie około 1,5 tys. osób. Za ich organizację, zarówno techniczną, jak i merytoryczną, odpowiadały urzędy marszałkowskie poszczególnych województw. W trakcie konferencji regiony miały szansę przedstawić swój punkt widzenia w odniesieniu do rozwoju i kierunku zmian, jakie przewidywała *Strategia*. Poza ekspertami, władzami samorządowymi, organiza-

---

<sup>2</sup> Tamże, s. 17-18.

cjami społeczno-gospodarczymi oraz parlamentarzystami reprezentującymi dany region każdy zainteresowany obywatel mógł zostać uczestnikiem konferencji.

### **Spotkania eksperckie**

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego do udziału w debacie zaprosiło naukowców specjalizujących się w zagadnieniach rozwoju regionalnego oraz planowania przestrzennego. Należy podkreślić fakt, że nie byli to wyłącznie teoretycy związani ze światem nauki, ale też praktycy mający doświadczenie we wdrażaniu polityki regionalnej w kraju oraz unijnej polityki spójności. Przyjęte rozwiązania były zatem podbudowane doświadczeniem i specjalistyczną wiedzą ze strony współpracujących ekspertów.

### **Spotkania międzyresortowe**

W tego rodzaju konsultacjach mogły uczestniczyć wszystkie ministerstwa oraz urzędy centralne. W przypadku resortów, które na wcześniejszych etapach nadesłały szczegółowe uwagi do projektu *Strategii*, zorganizowano bilateralne spotkania robocze mające prowadzić do wypracowania wspólnych rozwiązań korzystnych dla obu stron oraz wyjaśnić kluczowe kwestie. Nie wszystkie ministerstwa aktywnie włączyły się w przygotowanie *Strategii*. Można z kolei wyróżnić resorty rolnictwa, środowiska czy infrastruktury, które mocno zaangażowały się w wypracowywanie wspólnego rozwiązania.

### **Przesyłanie uwag do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego**

Wraz z oficjalnym rozpoczęciem debaty 9 września 2009 r. na stronie internetowej ministerstwa opublikowano projekt *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* oraz zamieszczono elektroniczny formularz, przez który można było zgłaszać uwagi. Równocześnie stworzono podstronę, gdzie znalazły się aktualne informacje na temat konferencji, spotkań oraz innych wydarzeń związanych z debatą. Istniały dwie drogi przesyłania opinii odnośnie do zamieszczonego projektu strategii: pisemna i internetowa. Uwagi były rejestrowane i klasyfikowane przez ministerstwo.

## 1. Podstawy i przebieg konsultacji *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*

### Stan prawny konsultacji społecznych w Polsce

Pojęcie konsultacji społecznych w Polsce powoli zakorzenia się w strukturach administracji publicznej i samorządowej. Pierwotnie zawężone były do wymiany zdań i poszukiwania konsensusu między przedstawicielami rządu, przedsiębiorstwami i związkami zawodowymi. Dzisiaj rozumie się je szerzej – jako zasięganie opinii różnorodnych podmiotów na temat każdego elementu życia publicznego. Mimo tej szerokiej definicji i różnorodności jednostek, które mogłyby mieć wpływ na politykę publiczną, należy podkreślić wyraźny niedobór istniejących aktów prawnych normujących proces konsultacji w naszym kraju.

Przepisy dotyczące trybu i sposobu przeprowadzania konsultacji na szczeblu rządowym i samorządowym są rozproszone, co znacznie utrudnia wypracowanie wspólnych standardów i dobrych praktyk w zakresie organizacji i koordynacji tego procesu. Rozwiązania prawne w tym zakresie znajdują się wśród aktów regulujących uprawnienia opiniodawcze grup społeczno-gospodarczych lub tych, które dotyczą wpływu społeczeństwa na poszczególne działy polityki publicznej. Brak jednolitych rozwiązań legislacyjnych sprawia, że proces konsultacji nie jest spójny, nie pozwala uwzględnić wszystkich interesariuszy, a jego etapy i sposób organizacji różnią się w zależności od jednostki koordynującej. Istniejące regulacje nie tworzą spójnej procedury organizowania konsultacji, która porządkowałaby cały proces i usprawniała w taki sposób, aby prace nad uchwalaniem aktów prawnych przebiegały bardziej efektywnie.

Pierwszym dokumentem, przyjętym w październiku 2002 r., który określał zasady, cele i formy dialogu społecznego w Polsce, są *Zasady dialogu społecznego (ZDS)*<sup>3</sup>. W wymienionym dokumencie strategicznym podkreśla się wagę konsultacji, które pozwalają podnieść jakość przyjmowanych aktów prawnych i osiągnąć większą legitymizację społeczną dla strategicznych decyzji oraz przyszłych regulacji prawnych. W omawianym dokumencie wymieniono również podmioty, których opinie trzeba wziąć pod uwagę przy kształtowaniu procesu konsultacyjnego (są to m.in. związki zawodowe, organizacje pracodawców, samorząd terytorialny, korporacje zawodowe, organizacje pozarządowe itp.). Podkreślano w nim potrzebę uregulowania prawnego pozostałych dziedzin życia publicznego, gdzie dialog publiczny oparty jest jedynie na zasadach porozumienia społeczne-

<sup>3</sup> [www.malopolska.uw.gov.pl/doc/Zasady\\_Dialogu\\_Spolecznego\\_dokument\\_programowy.pdf](http://www.malopolska.uw.gov.pl/doc/Zasady_Dialogu_Spolecznego_dokument_programowy.pdf).

go. Brak umocowania prawnego procesu, mogącego znacznie usprawnić i znormalizować zasięganie opinii od partnerów społecznych, został wyraźnie podkreślony. W dokumencie wyznaczono wojewódzkim komisjom dialogu społecznego (WKDS) obowiązek poszukiwania konsensusu i rozwiązań problemów regionalnych w oparciu o zasięganie opinii.

Kolejny dokument – *Wytyczne do oceny skutków regulacji*<sup>4</sup> – przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki i zaakceptowany w październiku 2006 r. przez Radę Ministrów, stanowił przewodnik w ocenianiu skutków proponowanych regulacji oraz pomagał w technicznym zbieraniu opinii o proponowanym projekcie aktu normatywnego. Choć w sposób bezpośredni dokument ten nie ustanawia ram konsultacji z różnorodnymi partnerami społecznymi w sprawie kształtowania polityki publicznej, to jest jednak zbiorem wskazówek normalizujących przeprowadzanie oceny kosztów i korzyści regulacji<sup>5</sup> przy każdorazowym uchwalaniu projektów rządowych. Wytyczne Ministerstwa Gospodarki służą do właściwego oceniania warunków społeczno-gospodarczych przed rozpoczęciem procedury legislacyjnej. Dokument z 2006 r. w swych rozwiązaniach okazał się bardziej nowatorski od swojego poprzednika, zwłaszcza jeśli chodzi o wypracowanie metodologii przeprowadzania konsultacji. Proponuje on badania ankietowe, wywiady grupowe oraz pogłębione badania jakościowe. Rozwinięty został również punkt, który pojawił się już w 2002 r. w ZDS, a mianowicie zakres podmiotowy partycypacji społecznej. Ministerstwo rekomenduje dążenie do możliwie jak najszerszego objęcia konsultacjami grup interesu, partnerów społeczno-gospodarczych oraz zwykłych obywateli. Sukces w tej materii może przełożyć się na większą legitymizację projektów rządowych i poczucie realnego wpływu na proces kształtowania polityki publicznej w Polsce<sup>6</sup>. Podkreślenia jednak wymaga fakt, że tak pierwszy, jak i drugi dokument określa jedynie rekomendacje, wytyczne, inaczej wskazówki, według których należy postępować, przygotowując OSR bądź mechanizm konsultacyjny. Nie tworzą one obowiązku prawnego, wzoru postępowania, a to znacznie wpływa na stopień i sposób realizacji postanowień Ministerstwa Gospodarki w tym zakresie.

Kolejny, trzeci dokument, który dobrze systematyzuje pojęcie konsultacji społecznych, określa ich tryb i etapy postępowania – poczynając od celu przez identyfikację grup docelowych, wybór metody konsultacji, aż

<sup>4</sup> [www.mg.gov.pl/files/upload/8668/publikacja\\_6.pdf](http://www.mg.gov.pl/files/upload/8668/publikacja_6.pdf).

<sup>5</sup> Obowiązek przeprowadzania oceny skutków regulacji został wprowadzony do ustawodawstwa polskiego zmianą w uchwale nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów. Od tej pory istniał prawny wymóg opiniowania każdego projektu aktu normatywnego.

<sup>6</sup> [www.mg.gov.pl/Tworzenie+Lepszego+Prawa/Ocena+Skutkow+Regulacji](http://www.mg.gov.pl/Tworzenie+Lepszego+Prawa/Ocena+Skutkow+Regulacji).

po opis sposobu komunikowania się z interesariuszami - to *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*<sup>7</sup>. Rekomendowany do stosowania na mocy decyzji Komitetu Rady Ministrów z lipca 2009 r., powstał w oparciu o wcześniejsze dokumenty: *Zasady dialogu społecznego* z 2002 r., *Wytyczne do OSR* z 2006 r., a także *Główne zasady i minimalne standardy konsultacji zainteresowanych stron* wypracowane przez Komisję Europejską (COM(2002) 704)<sup>8</sup>. Mimo że podbudowany został dotychczasowymi wytycznymi Komisji Europejskiej i dokumentami strategicznymi z lat poprzednich, jest on jedynie kolejnym zbiorem rekomendacji, choć niewątpliwie bardziej jednolitym i uporządkowanym. Dokument co prawda wzmocnił merytorycznie mechanizmy konsultacyjne i metodologię ich przeprowadzania, ale nie przyczynił się do zbudowania realnego instrumentu, który wymagałby przestrzegania zaleceń w zakresie konsultacji przez jednostki sektora publicznego. W efekcie istnienie wielu rekomendacji na szczeblu krajowym w zakresie przeprowadzania konsultacji w praktyce nie przyczynia się do budowania świadomości tego, jak istotny jest to proces i jaki jest jego pozytywny wpływ na kształtowanie polityki publicznej w kraju i regionie.

### **Proces tworzenia i konsultacji Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020**

Prace nad przyjęciem *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie* trwały ponad dwa lata. Za fazę wstępną uważa się rozpoczęcie wiosną 2008 r. publicznej debaty na temat założeń i celów polityki regionalnej oraz otwarcie cyklu badań ankietowych z udziałem urzędów marszałkowskich na temat pożądanых zmian w polityce regionalnej. W ramach bloków tematycznych utworzono grupy robocze, a zwieńczeniem ich prac było przyjęcie w grudniu 2008 r. dokumentu *Koncepcja nowej polityki regionalnej. Tezy i założenia do Krajowej strategii rozwoju regionalnego*<sup>9</sup>. Wskutek konferencji, seminariów, cykli warsztatów roboczych (*Nowa koncepcja polityki regionalnej - wnioski z prac tematycznych grup roboczych*) i spotkań eksperckich 9 września 2009 r. przedstawiono do debaty publicznej projekt *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*. Podstawę prawną do wszczęcia procedury konsultacyjnej określił art. 14a ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>10</sup>. Przepis ten nakłada na ministra rozwoju regionalnego

<sup>7</sup> [www.mg.gov.pl/files/upload/8668/publikacja\\_4.pdf](http://www.mg.gov.pl/files/upload/8668/publikacja_4.pdf).

<sup>8</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:en:PDF>.

<sup>9</sup> [www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_regionalna/KSRR\\_2010\\_2020/Dokumenty/Documents/4\\_Tezy\\_i\\_zalozenia\\_do\\_KSRR.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/KSRR_2010_2020/Dokumenty/Documents/4_Tezy_i_zalozenia_do_KSRR.pdf).

<sup>10</sup> Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658.

obowiązek konsultacji strategii rozwoju regionalnego z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi. Głównym jednak celem rozpoczęcia konsultacji – jak podkreślił Daniel Baliński, naczelnik Wydziału Wymiaru Regionalnego MRR – było uzyskanie jak najszerzej legitymizacji dla *Strategii* wśród jednostek samorządu i innych podmiotów oraz włączenie ich opinii i ekspertyz do *Strategii*. Dlatego też MRR zdecydowało się na przeprowadzenie konsultacji na szeroką skalę obejmujących swoim zasięgiem możliwie jak największą liczbę podmiotów, stosując przy tym różnorodne rozwiązania w doborze metod dialogu społecznego. Działania konsultacyjne charakteryzowały się dużą różnorodnością. Niewątpliwie innowacyjnym rozwiązaniem (występującym w rekomendacjach MG z 2009 r.), zasługującym na wyróżnienie, było zorganizowanie 16 konferencji regionalnych. Organizację powyższego wydarzenia pod kątem technicznym i merytorycznym wspierały urzędy marszałkowskie – to one były odpowiedzialne za zaproszenie gości (dobór interesariuszy i partnerów do debaty) oraz przygotowanie uwag do KSRR i oceny skutków przyjęcia *Strategii* dla danego województwa i regionu. Ranga takiej konferencji była wysoka z uwagi na obecność marszałka lub członków zarządu województwa – jako reprezentantów regionu – oraz minister Elżbiety Bieńkowskiej (na 12 z 16 konferencji) bądź podsekretarza/sekretarza stanu w ministerstwie – reprezentujących resort, a zarazem organizatora konsultacji. Niewątpliwie obecność przedstawicieli administracji wysokiego szczebla wpłynęła na sporą frekwencję podczas 16 spotkań, a także potwierdzała chęć bezpośredniego zaangażowania województw w budowanie założeń strategicznych dotyczących polityki regionalnej kraju. Fakt ten potwierdzają pozytywne opinie urzędów na temat wartości dodanej, jaką niosła ze sobą każda konferencja regionalna. Podnoszony przez wiele jednostek był również wpływ konferencji na aktywizację precyzyjnie określonej sieci partnerów i interesariuszy<sup>11</sup> wyodrębnionej podczas debaty nad KSRR. Mimo pozytywnego odzewu pojawiały się również uwagi dotyczące zbyt późnego przekazywania informacji z MRR o organizacji konferencji. Fakt ten zdaniem niektórych urzędów mógł wpłynąć na niewystarczającą partycypację pozostałych partnerów społecznych z niektórych regionów i niesatysfakcjonujące przygotowanie stanowiska regionu dla KSRR.

W ramach szeroko zakrojonej debaty odbywały się również spotkania eksperckie i międzyresortowe oraz istniała możliwość przesłania formularza z uwagami pisemnymi do KSRR. W ciągu całego procesu zebrano – jak wynika z raportu MRR z debaty publicznej<sup>12</sup> – ok. 800 uwag

<sup>11</sup> Wypowiedź przedstawiciela woj. warmińsko-mazurskiego w badaniu ankietowym.

<sup>12</sup> [www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_regionalna/KSRR\\_2010\\_2020/Documents/-Raport\\_z\\_debaty\\_publicznej\\_KSRR\\_calosc.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/KSRR_2010_2020/Documents/-Raport_z_debaty_publicznej_KSRR_calosc.pdf).



pisemnych i ustnych, które później pogrupowano w 9 kategorii tematycznych. Zdaniem autorów wszystkie podjęte działania konsultacyjne dawały możliwość wypowiedzenia się różnorodnym interesariuszom w najbardziej dogodny dla nich sposób. Stało się tak dzięki temu, że wszyscy zostali skutecznie i w odpowiednim czasie powiadomieni o organizacji debaty publicznej.

Po przeprowadzeniu procesu konsultacji i zebraniu uwag od partnerów społecznych równoległe wiosną 2010 r. dokonano oceny oddziaływania *Strategii* na środowisko z udziałem społeczeństwa oraz rozpoczęto uzgodnienia międzyresortowe (12 marca - 6 kwietnia 2010 r.). Próbując przeanalizować kwestię wystarczającego lub niewystarczającego uwzględnienia nadsyłanych przez regiony uwag, należy zastanowić się, na jakim etapie zapadały decyzje o ich kwalifikowalności. Jak wynika z rozmów z przedstawicielami ministerstwa, podczas konsultacji międzyresortowych oraz na posiedzeniach Komitetu Stałego Rady Ministrów dochodziło do największych zmian w *Strategii*, nierzadko podejmowano na nich decyzje o odjęciu bądź dodaniu pewnych zagadnień do dokumentu.

Po przejściu przez wszystkie niezbędne stadia konsultacji projekt *KSRR 2010-2020*, po uzyskaniu akceptacji Komitetu ds. Europejskich, przeprowadzeniu analizy *ex ante* i oceny oddziaływania *Strategii* na środowisko, został przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r. Dlatego też we wrześniu 2010 r. powstał zespół ds. realizacji planu działań zapewniającego wdrożenie *KSRR*, składający się ze wszystkich departamentów *MRR*. Dokument w skrócie nazywany *Planem działań*<sup>13</sup> został przyjęty w listopadzie 2010 r. i określa propozycje działań rządu, samorządu i innych jednostek, a także szczegółowy harmonogram prac w celu wdrożenia *Strategii*. W sierpniu 2011 r. opublikowana została informacja<sup>14</sup> o stanie realizacji *Planu działania* wdrażającego *KSRR*.

---

<sup>13</sup> Plan działań. Informacja w sprawie działań niezbędnych do podjęcia przez RM i inne podmioty publiczne zapewniających wdrożenie przyjętej przez RM w dniu 13 lipca 2010 r. *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, [www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_regionalna/KSRR\\_2010\\_2020/Documents/Plan\\_dzialan\\_KSRR\\_2-11\\_po\\_akceptacji\\_RM.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/KSRR_2010_2020/Documents/Plan_dzialan_KSRR_2-11_po_akceptacji_RM.pdf).

<sup>14</sup> [www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_regionalna/KSRR\\_2010\\_2020/Documents/Info\\_Stan\\_prac\\_plan\\_dzialan\\_KSRR\\_po\\_KRM.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/KSRR_2010_2020/Documents/Info_Stan_prac_plan_dzialan_KSRR_po_KRM.pdf).

## 2. Konsultacje regionalne – aktywność poszczególnych urzędów marszałkowskich oraz czynniki mające na nią wpływ

### Metodologia

Konsultacje społeczne stają się ważnym elementem budowania społeczeństwa obywatelskiego, każde państwo demokratyczne stara się więc stworzyć mechanizmy mające ułatwić obywatelom, organizacjom pozarządowym czy też samym jednostkom samorządu terytorialnego wyrażanie swoich opinii. Autorzy tego raportu postanowili przeanalizować proces konsultacji w sprawie *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020* (KSRR).

W trakcie konsultacji społecznych szeroki krąg interesariuszy mógł wnosić swoje uwagi do projektowanego dokumentu. Prawo to miały m.in. organizacje pozarządowe, urzędy gmin, urzędy marszałkowskie oraz osoby fizyczne. Działania konsultacyjne mogły być analizowane pod wieloma względami, autorzy jednak zdecydowali się zawęzić spektrum swojego badania do sfer lokalnego (regionalnego) konsultacji. Uznano bowiem, że spojrzenie na rolę i wpływ urzędów marszałkowskich w omawianym procesie będzie istotne w analizie zaangażowania i aktywności przy tworzeniu KSRR.

Urzędy marszałkowskie są jednostkami organizacyjnymi każdego województwa, które wspomagają pracę i działalność zarządu odpowiedzialnego za przygotowanie regionalnego projektu strategii rozwoju. Należy je zatem uznać za jednostki mające bezpośrednią wiedzę o interesach poszczególnych partnerów społecznych w regionie. W trakcie procesu konsultacji zgłaszały one do projektu KSRR uwagi zarówno wypracowane przez siebie, jak i przez inne podmioty (gminy, organizacje pozarządowe). Wszystkie propozycje zmian były przesyłane do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, które nadzorowało i koordynowało cały proces. Każdy urząd marszałkowski organizował mechanizm dialogu autonomicznie, nie było odgórnie określonych wytycznych poza jedną – obowiązkiem zorganizowania konferencji regionalnej. Właśnie dlatego, że proces realizacji konsultacji społecznych różnił się w poszczególnych urzędach, co doprowadziło do nierównych efektów i stopnia aktywności – warto zastanowić się nad tym, jakie czynniki miały na to wpływ. Pośród wielu przesłanek autorzy raportu uważają, że decydujące znaczenie dla zaangażowania urzędów marszałkowskich w konsultacje miał odpowiedni proces zarządzania wewnątrz ich struktury. Dlatego też postawiono hipotezę o wpływie procesu

zarządzania konsultacjami na aktywność konsultacyjną poszczególnych urzędów.

- ***Co miało wpływ na aktywność w konsultacjach?***

Badacze mają świadomość, że zarządzanie nie jest jedynym czynnikiem wpływającym na aktywny udział urzędów w konsultacjach. W przypadku omawianego procesu oddziaływać również mogły: istotność kwestii poruszanych przez dokument poddawany debacie, sposób zarządzania i koordynacji procesem przez MRR, promocja i zachęcanie do wzięcia udziału w konsultacjach wśród pozostałych podmiotów oraz wiele innych, czasami ukrytych czynników. Autorzy postanowili jednak skupić się na zarządzaniu procesem konsultacji, uznając to zjawisko za najbardziej interesujące oraz zakładając, że wnioski płynące z tego typu badania mogą przyczynić się do poprawienia procedur w przyszłości.

- ***Zdefiniowanie pojęć metodologicznych***

Przed zweryfikowaniem postawionej hipotezy ważne było zdefiniowanie pojęć wykorzystywanych w badaniu. Autorzy raportu rozumieją konsultacje społeczne jako (...) *sposób uzyskiwania opinii, stanowisk, propozycji itp. od instytucji i osób, których w pewien sposób dotkną, bezpośrednio lub pośrednio, skutki proponowanych przez administrację działań*<sup>15</sup>. Najistotniejszymi pojęciami dla przeprowadzonej analizy były jednak *proces zarządzania w urzędzie* oraz *aktywność konsultacyjna*. Pierwszy termin oznacza dla autorów wszelkie działania związane z organizacją, nadzorowaniem oraz koordynacją procesu konsultacji, a także współpraca z innymi podmiotami w tym zakresie. Aktywność konsultacyjna odzwierciedlana jest natomiast w ilości i wartości merytorycznej uwag przekazywanych do MRR przez urzędy. Po zdefiniowaniu terminów używanych w analizie autorzy postawili hipotezę o wpływie procesu zarządzania konsultacjami w urzędzie na aktywność konsultacyjną.

- ***Zmienne weryfikujące hipotezę badawczą***

Zgodnie z postawioną hipotezą autorzy wyodrębnili zmienną zależną, jaką jest aktywność konsultacyjna urzędów. Jej wskaźnikami (czynnikami) są ilość i wartość merytoryczna nadesłanych uwag. Zmienna zależna jest od procesu zarządzania. Autorzy wyróżnili 7 części składowych,

---

<sup>15</sup> <http://administracja.ngo.pl/x/340786>.

w oparciu o które zbudowany zostanie model zarządzania konsultacjami w urzędach marszałkowskich, a mianowicie:

- ◆ liczba pracowników merytorycznych zaangażowanych w działania związane z konsultacjami;
- ◆ liczba komórek organizacyjnych zaangażowanych w działania związane z konsultacjami;
- ◆ stopień nadzoru nad procesem konsultacji;
- ◆ kontakty z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego;
- ◆ konsultacje z innymi jednostkami samorządu terytorialnego i partnerami społecznymi;
- ◆ czas poświęcony na przygotowanie stanowiska urzędu;
- ◆ podejmowanie innych działań przez urzędy w procesie konsultacji w sprawie KSRR (poza organizacją konferencji regionalnej).

Wskaźniki dotyczące części składowych procesu zarządzania oparte są na wynikach, które uzyskano z pierwszej części przeprowadzonej ankiety.

#### • *Postępowanie badawcze*

W celu weryfikacji hipotezy autorzy posłużyli się danymi zbranymi (wywołanymi) w badaniu ankietowym i danymi zastanymi (wtórnymi). Podczas analizy danych zastanych w zakresie konsultacji w sprawie KSRR autorzy skoncentrowali się w dużej mierze na materiałach udostępnionych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Urzędnicy resortu na potrzeby procesu tworzenia KSRR opracowali uwagi otrzymane podczas konsultacji od urzędów marszałkowskich, tworząc jednocześnie bazę danych. Ministerstwo oceniło przesłane uwagi pod względem zawartości merytorycznej i trafności podnoszonych przez urzędy kwestii, oznaczając literą „A” uwagi najbardziej wartościowe, a literą „C” najmniej. Autorzy raportu posłużyli się przekazanymi danymi i stworzyli dwa rankingi – pierwszy analizujący aktywność urzędów po kątem ilości nadesłanych do resortu uwag, a drugi biorący pod uwagę jedynie czynnik jakościowy.

Klasyfikacja według ilości nadesłanych uwag została stworzona przez podział województw na cztery grupy. Każde województwo zostało przypisane do poszczególnej grupy w zależności od ilości nadesłanych uwag. Pierwszą stanowiły województwa o wyniku bardzo słabym: 0-16 zgłoszonych uwag, druga o wyniku słabym: 17-34 nadesłanych uwag,

trzecia zaś dobrym: 35-50 nadesłanych uwag, natomiast wynik powyżej 51 nadesłanych uwag uznawano za bardzo dobry.

Przy tworzeniu klasyfikacji województw wedle wartości merytorycznej powstały trzy grupy. Podział oparto na stosunku uwag najwyższej kategorii A do ogólnej liczby zgłoszonych opinii. W przypadku pierwszego w klasyfikacji województwa świętokrzyskiego obliczenia wyglądały następująco:

Liczba uwag A	10
Liczba wszystkich nadesłanych do KSRR uwag	$27, 10/27*100=37$
Stosunek uwag A do wszystkich uwag województwa	37%

Po obliczeniu wskaźnika dla każdego województwa wyżej przedstawionym sposobem powstał ranking, w którym każde województwo przyporządkowano do jednej z trzech grup według stosunku uwag A do wszystkich uwag w następujący sposób: 0-9% ocena bardzo słaba, 10-24% ocena średnia, powyżej 25% - ocena dobra.

Następną czynnością w procesie opracowywania danych zastanych było stworzenie indeksu aktywności konsultacyjnej przy użyciu dwóch wyżej omówionych rankingów. Badacze dla każdego województwa tworzyli sumę ważoną, składającą się z miejsca w rankingu ilościowym oraz w tym jakościowym. Wartości miejsca w tym pierwszym została nadana waga 0,6, w drugim natomiast waga 0,4. W przypadku województwa świętokrzyskiego obliczenia wyglądały następująco:

Miejsce w rankingu ilościowym	9
Miejsce w rankingu jakościowym	1
Suma ważona	$(9*0,6)+(1*0,4)=5$

Po dokonaniu obliczeń dla wszystkich województw opracowano indeks aktywności konsultacyjnej, w którym niższa suma ważona indeksu świadczy o wyższej aktywności konsultacyjnej poszczególnego urzędu.

Wagi przypisane poszczególnym miejscom w rankingu ilościowym i jakościowym dobrano w oparciu o założenie autorów raportu, że liczba przesłanych uwag stanowi kryterium bardziej obiektywne niż jakość w ocenie urzędników ministerstwa.

W celu zbadania zależności między zmiennymi i weryfikacji hipotezy indeks aktywności konsultacyjnej zostanie (w późniejszej fazie analizy) porównany z indeksem zarządzania, którego częściami składowymi są dane zebrane w ankiecie. Szczegółowe zasady budowy indeksu zarządzania zostaną opisane w innym miejscu niniejszego rozdziału, po przedstawieniu procesu zbierania danych.

Przygotowany przez autorów raportu kwestionariusz ankiety miał na celu uzyskanie danych zebranych pozwalających na weryfikację założonej hipotezy. Ankieta została podzielona na trzy części:

- ♦ struktura urzędu i organizacja jego pracy (aspekt materialny);
- ♦ sprawność działania urzędu (aspekt funkcjonalny);
- ♦ ocena konsultacji przez urzędy marszałkowskie.

Pytania w pierwszej części ankiety obejmowały kwestie związane m.in. z liczbą osób zaangażowanych w konsultacje i komórek organizacyjnych, stopniem sprawowania nadzoru oraz sposobem kontaktowania się z MRR. Druga część ankiety dotyczyła relacji na linii urząd marszałkowski - gminy, powiaty czy organizacje pozarządowe lub też inne podmioty. Ostatnia część badania dotyczyła oceny procesu konsultacji przez poszczególne urzędy. Respondenci wskazywali w niej również najistotniejsze dziedziny KSRR dla danego województwa. W kwestionariuszu ankiety znajdowały się zarówno pytania otwarte, jak i zamknięte.

Ankieta została zamieszczona na platformie online, której adres przesyłano do poszczególnych urzędów. W celu otrzymania jak największej liczby odpowiedzi autorzy raportu najpierw kontaktowali się telefonicznie z urzędami, aby przedstawić cel badań i poinformować o przekazaniu ankiety.

Formularz wysłano do wszystkich 16 jednostek, co miało zapewnić pełną reprezentatywność badania. Otrzymano odpowiedzi od 13 województw - należy jednak zaznaczyć, że nie wszystkie urzędy udzieliły pełnych odpowiedzi na pytania zawarte w ankiecie.

### • *Klasyfikacja odpowiedzi*

Dane uzyskane z ankiety zostały opracowane i przygotowane do analizy dwoma sposobami. Pytania zamknięte zakodowano za pomocą cyfr. Każdej odpowiedzi przyporządkowano jedną cyfrę, a następnie przeanalizowano rozkład odpowiedzi. Pytania otwarte zostały opracowane za pomocą kodowania indukcyjnego, na podstawie udzielonych odpowiedzi zostały bowiem stworzone rozłączne kategorie ułatwiające przeanalizowanie wyników badań i pozwalające uniknąć zbyt dużego uogólnienia.

### • *Indeks zarządzania*

Autorzy raportu wyszli z założenia, że urząd jest pewnym systemem i działa w oparciu o określone zasady i procedury. Skuteczne zarzą-

dzanie nim pozwala osiągnąć zamierzone cele. W niniejszym raporcie zarządzanie rozumiane jest jako wszelkie działania związane z organizacją i nadzorowaniem, koordynacją procesu konsultacji oraz współpracą z innymi podmiotami.

Dla celów badawczych autorzy opracowali indeks zarządzania wskazujący województwa, które najlepiej zarządzały procesem konsultacji społecznych w oparciu o ustalone przez autorów kryteria. Indeks stworzono na podstawie siedmiu wcześniej wyodrębnionych elementów wpływających na zarządzanie oraz informacji na temat struktury organizacyjnej i zarządzania procesem konsultacji w urzędach marszałkowskich. Odpowiedź na każde pytanie dotyczące tych kwestii została zakodowana odpowiednią cyfrą (zgodnie z instrukcją kodowania), a następnie każdej wartości liczbowej nadano odpowiednią wagę (wyrażającą istotność lub jej brak w omawianej kwestii w zakresie budowania indeksu zarządzania). W odniesieniu do kwestii dotyczących liczby pracowników, stopnia nadzoru oraz podejmowania innych działań poza organizacją konferencji autorzy nadali wagę 2, dla pozostałych pytań była to natomiast waga 1,5. Policzono w ten sposób ilorazy zsumowano dla każdego województwa. Wyniki wszystkich zostały porównane - zgodnie z założeniami niższy indeks zarządzania świadczy o tym, że proces zarządzania zorganizowano lepiej.

Za istotne należy uznać omówienie 7 składowych indeksu zarządzania, zbudowanego w oparciu o dane zebrane w ankiecie. Pozwoli to zrozumieć proces konstruowania indeksu i przesłanki przemawiające za uwzględnieniem konkretnych czynników przy zarządzaniu konsultacjami w urzędzie.

**1. Liczba pracowników zaangażowanych w działania związane z konsultacjami do KSRR** - odpowiedni pracownicy to ważny zasób każdego urzędu, właściwe wykonywanie przez nich obowiązków sprzyja skutecznemu osiągnięciu wyznaczonych celów. W przypadku konsultacji badacze założyli, że większa liczba pracowników w nie zaangażowanych gwarantuje łatwiejszy do koordynowania i monitorowania proces. Wynika to z faktu, że oddelegowanie większej liczby pracowników może usprawnić podział kompetencji, zmniejszyć obciążenie pracą jednej osoby i efektywniej delegować zadania w obrębie danej komórki. Przy budowie indeksu liczbie zatrudnionych nadano wagę 2, uznając, że dobrze prowadzony proces zarządzania zależy od odpowiedniej grupy zaangażowanych pracowników i kwestia ta odgrywa dużą rolę w omawianym procesie.

**2. Liczba komórek organizacyjnych zaangażowanych w działania konsultacyjne** - urzędy są systemem organizacyjnym, a współpraca poszczególnych komórek i ich zaangażowanie w dany projekt mają istotny

wpływ na całość struktury. Zgodnie z założeniami konsultacji uwagi zgłaszane do KSRR mogły mieć różnorodny charakter i poruszać wiele zróżnicowanych zagadnień. Autorzy uznali, że im więcej komórek było zaangażowanych w działania konsultacyjne, tym szersze było spektrum poruszanych problemów i skuteczniejszy rozdział zadań pomiędzy poszczególne zespoły.

**3. Nadzór nad procesem konsultacji w sprawie KSRR** - urzędy są instytucjami o zhierarchizowanej strukturze, zatem nadzór nad każdym procesem odgrywa istotną rolę. Autorzy sądzą, że prowadzony przez osobę umiejscowioną w hierarchii organizacyjnej wyżej, umożliwi lepsze przygotowanie i sprawniejszą koordynację konsultacji regionalnych oraz efektywniejszy podział zadań pomiędzy poszczególnych pracowników czy też komórki organizacyjne. Nadzór umiejscowiony wyżej w hierarchii pozwala lepiej kontrolować bieżące działania, postępy w pracach, a w razie nieprawidłowości szybko reagować i wprowadzać niezbędne zmiany. Można też uznać, że im wyżej w hierarchii ustalony jest nadzór bezpośredni, tym większe utożsamianie się pracowników z poszczególnym projektem i odpowiednio wysoki priorytet nadawany wykonywanym zadaniom. Autorzy czynnikowi temu przyporządkowali wagę 2.

**4. Kontakty z MRR** - w procesie powstawania KSRR niewątpliwie ważnym aspektem był dobry kontakt z MRR, które było odpowiedzialne za koordynację procesu konsultacji w całym kraju. Sprawna komunikacja z resortem rozwoju regionalnego mogła przyczynić się do skuteczniejszego zarządzania w obrębie urzędu, lepszej delegacji zadań czy nawet włączania nowych zasobów do pracy nad projektem.

**5. Prowadzenie konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego i innymi podmiotami** - pomaga to włączyć w proces decyzyjny partnerów społecznych, co może podnieść skuteczność planowanych działań. Z punktu widzenia zarządzania pomaga to usprawnić proces, który uwzględnia udział innych podmiotów w decydowaniu o kształcie przyszłej polityki regionalnej kraju.

**6. Podejmowanie innych działań poza organizacją konferencji regionalnych** - skuteczne działania w tym zakresie mogły zachęcić jak największy krąg partnerów społecznych do przedstawienia swojego stanowiska. Działania te pozwalają na zebranie większej liczby opinii i uwag do KSRR, co zdaniem badaczy przyczyni się do większej akceptacji rozwiązań *Strategii* i poczucia współodpowiedzialności za wypracowany tekst. W procesie zarządzania w urzędach marszałkowskich kreatywność i wychodzenie poza podstawowy zakres obowiązków należy doceniać, dlatego autorzy przy tworzeniu indeksu nadali temu wskaźnikowi wagę 2.



**7. Czas przeznaczony na konsultacje** – zarządzanie nim to istotny czynnik wpływający na organizację i koordynację działań. Autorzy raportu założyli więc, że im dłuższy czas przeznaczony na tworzenie stanowiska, tym skrupulatniej przemyślane i dopracowane uwagi do *Strategii*. Wskaźnik warunkuje odpowiednie przygotowanie się urzędu do konsultacji regionalnych i wpływa na jakość samego procesu koordynacji.

Po wyodrębnieniu 7 czynników składowych indeksu zarządzania następnym krokiem w analizie było zbadanie zależności i porównanie indeksu zarządzania oraz indeksu aktywności konsultacyjnej, co miało na celu potwierdzenie bądź zanegowanie założonej hipotezy badawczej. Na tym etapie analizy nie porównywano poszczególnych części składowych każdego indeksu, lecz ich ogólne wyniki (indeks). Wybrana metoda analizy pozwala jasno i precyzyjnie wykazać, czy założona w hipotezie zależność występuje, czy też brak jest przesłanek potwierdzających główne założenie pracy. Autorzy zdają sobie sprawę z tego, że wybrany przez nich sposób analizy nie pokazuje dokładnie wszystkich czynników związanych z zarządzaniem procesem konsultacji, jednak jego zaletą jest ocena omawianego procesu w odniesieniu do efektu pracy urzędów, czyli jakości i liczby uwag przesłanych do MRR.

Należy też powiedzieć, że wadą przeprowadzonego badania ankietowego może być deklaracyjny charakter wielu odpowiedzi. W związku z trudnością zweryfikowania (z uwagi na czas przeprowadzanych konsultacji) prawdziwości podanych w ankiecie informacji obraz końcowy może być uznany za niepełny. Autorzy biorą powyższy czynnik pod uwagę, jednak obserwują, że deklaracyjność stanowi wadę wielu badań ankietowych, a informacje pozyskane w trakcie badania stanowią unikatową bazę wiedzy, zbudowaną na podstawie odpowiedzi pracowników samorządowych. Zakłada się bowiem, że podmioty badania stanowiąc będą źródło danych i informacji niezbędnych do przeprowadzenia analizy organizacji wewnętrznej w urzędzie.

### **Wstęp do analizy procesu konsultacyjnego w sprawie KSRR**

Na przełomie października i listopada autorzy niniejszej pracy rozesłali ankietę do 16 urzędów marszałkowskich. Celem badania była analiza instytucjonalna procesu konsultacji *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020* na poziomie regionalnym. Skoncentrowano się w szczególności na procesie zarządzania w urzędach marszałkowskich i jego wpływie na skalę partycypacji przy tworzeniu strategii rozwoju regionalnego kraju.

Otrzymane wyniki badania ankietowego pozwoliły na zebranie wystarczającej ilości danych niezbędnych do zweryfikowania postawionej przez autorów badania hipotezy.

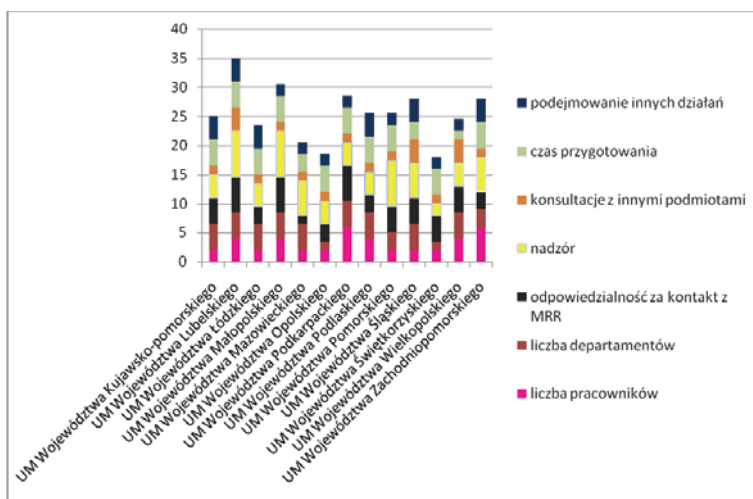
W ramach prac metodologicznych utworzone zostały indeksy:

- ◆ procesu zarządzania w urzędach marszałkowskich (*zmienna niezależna*);
- ◆ aktywności konsultacyjnej urzędów (*zmienna zależna*).

W oparciu o powyższe elementy autorzy zbadają, czy istnieje zależność między zaangażowaniem poszczególnych urzędów marszałkowskich w proces konsultacyjny a ich przygotowaniem w zakresie zarządzania wewnętrznego i koordynacji zadań związanych z partycypacją na poziomie region – rząd.

Wykres 1

### Indeks zarządzania urzędów marszałkowskich z poszczególnym udziałem części składowych



Podsumowując ustalenia metodologiczne i odnosząc się do indeksu zarządzania, najlepszym wynikiem (z punktu widzenia przyjętych założeń) przyporządkowywano mniejsze sumy liczbowe poszczególnych wskaźników. W konsekwencji niższy indeks danego urzędu marszałkowskiego świadczy o większej zgodności procesu zarządzania z przyjętymi przez autorów badania 7 założeniami, jakim są:

- ◆ większa liczba pracowników merytorycznych zaangażowanych w proces konsultacji społecznych;

- ♦ większa liczba komórek organizacyjnych zaangażowanych w działania związane z konsultacjami;
- ♦ wyższy stopień nadzoru nad procesem konsultacji;
- ♦ osoba odpowiedzialna za kontakt z MRR wyżej w hierarchii organizacyjnej;
- ♦ podejmowanie konsultacji z innymi jednostkami samorządu terytorialnego i partnerami społecznymi;
- ♦ więcej czasu na przygotowanie stanowiska urzędu;
- ♦ podejmowanie innych działań przez urzędy w procesie konsultacji w sprawie KSRR (poza organizacją konferencji regionalnej)<sup>16</sup>.

Tabela 1

**Indeks aktywności konsultacyjnej urzędów marszałkowskich**

L.p.	Urząd marszałkowski	liczba/ waga 0,6	jakość/ waga 0,4	Indeks aktywności konsultacyjnej
1	woj. dolnośląskie	2	10	5
2	woj. kujawsko-pomorskie	14	12	13
3	woj. lubelskie	14	12	13
4	woj. lubuskie	7	5	6
5	woj. łódzkie	14	12	13
6	woj. małopolskie	10	3	7
7	woj. mazowieckie	13	12	13
8	woj. opolskie	4	2	3
9	woj. podkarpackie	8	8	8
10	woj. podlaskie	3	6	4
11	woj. pomorskie	1	11	5
12	woj. śląskie	5	7	6
13	woj. świętokrzyskie	9	1	6
14	woj. warmińsko-mazurskie	11	9	10
15	woj. wielkopolskie	12	4	9
16	woj. zachodniopomorskie	6	5	6

Przy tworzeniu indeksu aktywności konsultacyjnej brane były pod uwagę miejsca rankingowe wszystkich urzędów marszałkowskich. Następ-

<sup>16</sup> Patrz: wykres nr 1.

nie zagregowano (nadając wagi) te wartości, opracowując miejsce indeksowe we wspólnym rankingu. Niższy indeks aktywności konsultacyjnej (zagregowana suma miejsc rankingowych) oznacza zatem wyższą liczbę nadesłanych do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego uwag i większą ich wartość merytoryczną<sup>17</sup>.

Zanim przedstawiona zostanie szczegółowa analiza dwóch indeksów, warto przedstawić istotne obserwacje wynikające z danych zebranych w pierwszej części ankiety (na temat struktury organizacyjnej urzędu). Przedstawienie kilku statystyk pozwoli na zobrazowanie pewnych tendencji występujących w urzędach. Będą one głównie dotyczyły liczby pracowników i komórek organizacyjnych zaangażowanych w konsultacje oraz osób zajmujących się nadzorem i kontaktem z ministerstwem w zakresie koordynacji całego procesu. Dzięki omówieniu składowych indeksu zarządzania będzie można wskazać prawidłowości charakterystyczne dla wszystkich przeanalizowanych urzędów marszałkowskich.

W zakresie liczby pracowników oddelegowanych do przygotowania i koordynacji procesu konsultacji w urzędach wynik wskazywał na to, że:

- ◆ ponad połowa urzędów zaangażowała do tego zadania więcej niż 9 pracowników;
- ◆ najwięcej osób zaangażowanych było w województwie świętokrzyskim - ponad 20 osób, a najmniej w podkarpackim - jedna osoba.

Z liczbą pracowników powiązana jest liczba komórek organizacyjnych uczestniczących w procesie konsultacji:

- ◆ w 10 województwach - liczba ta oscylowała pomiędzy jedną a trzema jednostkami organizacyjnymi;
- ◆ w 2 województwach (opolskie, świętokrzyskie) była ona wyższa niż 8.

Należy tu zaznaczyć, że przez pojęcie komórki organizacyjne badacze rozumieją jednostki organizacyjne wszystkich szczebli urzędów od zespołu aż po departament. Odpowiadający na to pytanie pracownicy urzędu mogli często wskazać jeden departament, automatycznie wliczając wchodzące w jego skład wydziały, biura czy też zespoły.

Za nadzór procesu konsultacji w 53% zbadanych województw odpowiedzialne były osoby na wyższych stanowiskach kierowniczych, tj. dyrektorzy departamentów bądź dyrektorzy wydziałów. Za kontakt z mi-

<sup>17</sup> Patrz: tabela nr 1.

nisterstwem – w ramach wypełniania obowiązków związanych z koordynacją działań urzędu w zakresie konsultacji – odpowiedzialne były natomiast osoby na niższych stanowiskach kierowniczych bądź na poziomie specjalistów. Tylko w przypadku jednego urzędu marszałkowskiego za kontakt odpowiadał marszałek województwa.

### **Wpływ zarządzania wewnętrznego w urzędach na aktywność konsultacyjną przy tworzeniu KSRR 2010–2020**

Autorzy zdecydowali się na utworzenie dwóch indeksów. Dzięki temu łatwiej porównać wyniki poszczególnych urzędów marszałkowskich dotyczące ich zarządzania wewnętrznego i zakresu partycypacji w konsultacjach oraz uchwycić występujące między nimi zależności.

Na potrzeby przejrzystego przedstawienia wyników analizy, wyodrębnienia niektórych z tendencji oraz zbadania prawidłowości zakładanej hipotezy autorzy przedstawiają wyniki trzech urzędów marszałkowskich z najlepszym indeksem zarządzania i trzech z najgorszym. Tabela nr 2 przedstawia klasyfikację trzech województw z najlepszymi wynikami w zakresie zarządzania wewnętrznego urzędów marszałkowskich:

- ◆ UM Województwa Świętokrzyskiego;
  - ◆ UM Województwa Opolskiego;
  - ◆ UM Województwa Mazowieckiego;
- oraz trzech o najgorszych indeksach zarządzania:
- ◆ UM Województwa Lubelskiego;
  - ◆ UM Województwa Małopolskiego;
  - ◆ UM Województwa Podkarpackiego.

Weryfikację hipotezy o wpływie procesu zarządzania konsultacjami na aktywność konsultacyjną poszczególnych urzędów rozpoczęto od województw z najlepszym indeksem zarządzania. Wśród trzech wyróżnionych istnienie potencjalnej zależności między dwoma indeksami jest możliwe, zwłaszcza w przypadku Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego i Opolskiego. Wskaźnik zarządzania konsultacjami (wynosi on kolejno 18 i 19) w wymienionych województwach jest niski i wyraźnie odbiega od pozostałych urzędów biorących udział w badaniu.

Porównując powyższe rezultaty z indeksem aktywności konsultacyjnej, możemy zauważyć pozytywną korelację. Mianowicie lepszy proces zarządzania w obu wymienionych instytucjach pozytywnie przełożył się na zakres ich partycypacji w tworzeniu KSRR. Zarówno województwo świętokrzyskie, jak i opolskie plasuje się wysoko, jeśli chodzi o liczbę

uwag nadesłanych do *Strategii*. Zajmują również najwyższe miejsca pod względem wartości merytorycznej (świętokrzyskie - ok. 40%, opolskie - 25%; patrz: zał. 3) wniesionych opinii. Należy sądzić, że wkład obu urzędów został oceniony przez resort wysoko, a przesłane uwagi stały się przedmiotem dyskusji.

**Tabela 2**

**Zestawienie najgorszych i najlepszych województw - indeks zarządzania**

UM Województwa Świętokrzyskiego	18	6
UM Województwa Opolskiego	19	3
UM Województwa Mazowieckiego	21	13
UM Województwa Podkarpackiego	29	8
UM Województwa Małopolskiego	31	7
UM Województwa Lubelskiego	35	13

Jeśli spojrzymy na *Strategię* pod kątem zorganizowania konsultacji w obu województwach, można dostrzec wiele podobieństw. Zarówno Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego, jak i Opolskiego zaangażował w prace nad *Strategią* dużą liczbę pracowników (odpowiednio 20 i 10), do wypracowywania szczegółowych rozwiązań i dyskusji nad uwagami włączono natomiast (w zależności od poruszanego zagadnienia) większość departamentów urzędu - w obu bowiem było to w sumie 9 komórek organizacyjnych. Podobieństwa można zaobserwować również w zakresie nadzoru, gdzie w obu urzędach proces i bieżące postępy w pracach monitorowała osoba na wyższym stanowisku (członek zarządu, dyrektor). Województwa świętokrzyskie i opolskie wyróżniły się również pod kątem prowadzenia działań promocyjnych mających na celu zgromadzenie jak największej liczby interesariuszy i partnerów społecznych po to, by wypowiedzieli się na temat *Strategii*. Oba urzędy zorganizowały zakrojone na szeroką skalę konsultacje z jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, żeby zyskać jak największą akceptację społeczną dla wypracowywanych rozwiązań.

Na podstawie analizowanych wyników dwóch województw można sądzić, że dobry proces zarządzania konsultacjami wewnątrz województw pomógł obu instytucjom w przemyślanym, dobrze skoordynowanym

i bogatym pod względem merytorycznym uczestnictwie przy tworzeniu KSRR.

Jeśli analizuje się kolejne (trzecie) miejsce pod kątem indeksu zarządzania, dziwić może dobry wskaźnik województwa mazowieckiego. Przy próbie bowiem doszukiwania się związku między wspomnianym indeksem a stopniem aktywności konsultacyjnej zależność jest wręcz odwrotna niż w przypadku województwa świętokrzyskiego i opolskiego. Trzecie miejsce województwa mazowieckiego w tym zestawieniu wydaje się tym bardziej zaskakujące, gdy weźmiemy pod uwagę liczbę uwag nadesłanych przez urząd - wyniosła ona bowiem zero. Brak aktywności konsultacyjnej (mazowieckie plasuje się na ostatnim, trzynastym miejscu) można tłumaczyć wieloma względami:

- ♦ wypełnianie ankiety było czynnością techniczną, a zakres odpowiedzi zależał od osoby wypełniającej. Autorzy nie mogą zweryfikować, czy zadeklarowany przebieg procesu konsultacji był zgodny z rzeczywistością;
- ♦ treść projektu *Strategii* była dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego zadowalająca, ponieważ reprezentuje interesy regionu;
- ♦ zagadnienia poruszane w dokumencie nie zostały ocenione jako strategiczne w danym momencie, stąd niska partycypacja i zaangażowanie urzędu;
- ♦ na fakt małej aktywności konsultacyjnej mógł również wpływać inny, nieznanym autorom czynnik.

W zakresie omawianych trzech województw o najwyższym indeksie zarządzania konsultacjami można sądzić, że zależność wykazana w badaniu - zwłaszcza w przypadku UM Województwa Opolskiego i Świętokrzyskiego - nie jest przypadkowa. Należy wziąć jednak pod uwagę fakt, że wpływ innych czynników mógł zmodyfikować zmienną zależną, jaką jest aktywność konsultacyjna urzędów. Jak pokazuje przykład województwa mazowieckiego, istnienie niewidocznych zmiennych (niemierzalnych za pomocą ankiety) mogło uniemożliwić wykrycie wyraźnej tendencji w zakresie wpływu zarządzania na zakres aktywności konsultacyjnej.

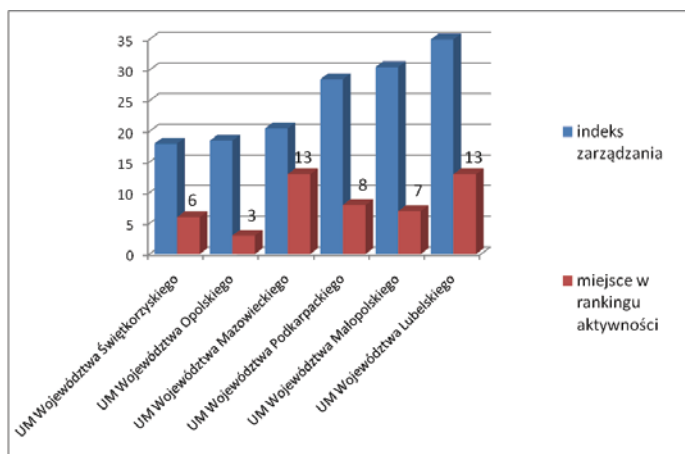
Kolejnym punktem analizy będą urzędy marszałkowskie o niskim indeksie zarządzania konsultacjami. Jak wynika z przedstawionych wyżej danych, są to: Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Małopolskiego i Podkarpackiego. Patrząc na wykres nr 2, nie można stwierdzić wyraźnej zależności (jak w przypadku dwóch najlepszych województw) między zarządzaniem w urzędach a aktywnością konsultacyjną.

Przypadek Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego, instytucji o najgorszym indeksie zarządzania oraz partycypacji, jedynie w niewielkim stopniu potwierdza hipotezę. Jednak nie można w tej sytuacji mówić o istnieniu zależności między negatywnymi wynikami konsultacyjnymi i słabą aktywnością wszystkich urzędów a złym współczynnikiem zarządzania.

Z danych zawartych w ankiecie wynika, że województwo lubelskie zaangażowało w proces konsultacji 7 pracowników, jedna komórka w całym urzędzie odpowiedzialna była za przygotowanie wspólnego stanowiska i przesłanie ewentualnych uwag do *Strategii*.

## Wykres 2

Weryfikacja hipotezy w województwach o najniższym i najwyższym indeksie zarządzania



W czasie koordynacji procesu partycypacji społecznej przy tworzeniu KSRR:

- ♦ nie podejmowane były próby zaangażowania większej liczby potencjalnych interesariuszy, a treść *Strategii* nie była przedmiotem dalszych konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego i innymi podmiotami;
- ♦ nadzór i kontakt z resortem odbywał się na niskim szczeblu organizacyjnym.

Lubelskie, jako jedno z czterech województw biorących udział w badaniu, nie przesłało uwag pisemnych do *Strategii*, przez co indeks aktywności tego województwa jest najniższy. Nie przesądza to jednak



o tym, że jedynie proces zarządzania konsultacjami wpłynął negatywnie na całkowity brak zainteresowania UM Województwa Lubelskiego przedmiotowym procesem. W tym wypadku można równie dobrze założyć, że kwestie podejmowane przez KSRR nie były dla województwa istotne bądź istniały w danym momencie inne zagadnienia, któremu pracownicy UM musieli się poświęcić.

Warto również zwrócić uwagę na drugi w kolejności urząd o słabym wskaźniku zarządzania, mianowicie UM Województwa Małopolskiego. Wynik ten należy uznać za zaskakujący, zwłaszcza gdy uwzględnimy dobrą pozycję urzędu w pozycji rankingowej oceniającej aktywność konsultacyjną województwa. Z 26 przesłanych do KSRR uwag 15% zostało ocenionych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jako bardzo wartościowe. Dlatego też zależność, jaka istnieje między jednym indeksem a drugim, może wzbudzać niemało wątpliwości. Odpowiedź na tak niski wynik małopolskiego i brak potwierdzenia hipotezy autorów wyjaśnić może strategia województwa w zakresie podziału obowiązków i zadań nadzorczych oraz kontaktowania się z resortem przy prowadzeniu konsultacji. Zadanie monitorowania procesu przygotowań konsultacyjnych urzędu i kontaktowanie się w bieżących kwestiach z resortem zostało powierzone osobie na stanowisku ds. programowania. Nisko umiejscowione w strukturze organizacyjnej centrum koordynacji zaniżyło indeks, co wpłynęło na słabą pozycję województwa małopolskiego w opracowanym przez autorów zestawieniu. Jednak dobry wynik małopolskiego pod względem zaangażowania w proces (3. pozycja) pokazuje, że przy racjonalnym i przemyślanym podziale zadań (z uwzględnieniem indywidualnego charakteru pracowników i struktury urzędu) można reprezentować wysokie zaangażowanie w proces konsultacji i wpływać na kształtowanie polityki państwa w zakresie rozwoju regionalnego. Przypuszcza się również, że duży wkład urzędu w konsultacje mógł wynikać z efektywnego rozłożenia zadań pomiędzy pracowników, ich wydajności oraz specjalizacji w określonej dziedzinie – czynników, które nie jest łatwo zmierzyć i zbadać narzędziem, jakim jest ankieta.

Przedstawione zależności w województwach o niskim i wysokim współczynniku zarządzania konsultacjami nie potwierdzają w wyraźnym stopniu założonej hipotezy. Wyniki jednak i szczegółowa analiza ukazały zależności, których autorzy nie brali pod uwagę przy ustaleniu założeń badawczych. Pomimo istnienia przykładów potwierdzających zakładaną hipotezę należy sądzić, że indywidualne podejście do procesu zarządzania w urzędzie, z wykorzystaniem potencjału pracowników danej jednostki, może przynieść tak samo wysokie zaangażowanie w konsultacje, jak

w województwach wzorcowo spełniających wszystkie siedem elementów procesu zarządzania wyszczególnionych przez autorów.

### **Inne obserwacje badawcze dotyczące procesu konsultacyjnego w sprawie KSRR**

Zarówno w części metodologicznej, jak i analitycznej podkreślono, że zarządzanie wewnętrzne w urzędach marszałkowskich nie jest jedyną zmienną, która mogła oddziaływać na aktywność konsultacyjną poszczególnych województw. Ze strony urzędów marszałkowskich nie mniejsze znaczenie mogła mieć promocja działań konsultacyjnych bądź istotność kwestii rozpatrywanych w ramach *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* dla danego obszaru. Z drugiej strony nie powinno się zapominać o roli Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w całym procesie. Działania resortu, takie jak promocja udziału w konsultacjach społecznych, przebieg współpracy z urzędami marszałkowskimi, a także sposób prowadzenia kontroli oraz nadzoru nad procesem, mogły istotnie wpłynąć na partycypację województw w trakcie uzgadniania KSRR. Przekazana urzędom marszałkowskim ankieta skoncentrowana była przede wszystkim na zbadaniu korelacji między aktywnością konsultacyjną województw a procesem zarządzania wewnętrznego w urzędzie. Badanie zależności między innymi zmiennymi nie jest możliwe na tej podstawie, ale warto wskazać pewne charakterystyczne działania, które zauważono w wyniku analizy odpowiedzi udzielanych przez urzędy marszałkowskie.

Jednym z zadań takich urzędów było przeprowadzenie jak najszerszych konsultacji z lokalnymi partnerami, gminami, powiatami oraz z organizacjami społecznymi:

- ◆ w 8 województwach urzędy konsultowały się z gminami i powiatami, a w przypadku 7 województw także organizacje społeczne zostały zaangażowane w proces konsultacji;
- ◆ jedno z województw uznało konsultacje z organizacjami pozarządowymi za bezprzedmiotowe z uwagi na brak wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w tej kwestii. Zatem w tym przypadku jedyną formą dialogu była konferencja konsultacyjna, na której wszystkie zainteresowane podmioty mogły zgłaszać lub przysyłać swoje wnioski do urzędu marszałkowskiego, skąd trafiały bezpośrednio do ministerstwa.

Na tym tle pozytywnie wyróżniają się województwa łódzkie oraz świętokrzyskie. W pierwszym urząd marszałkowski współpracował zarówno z jednostkami samorządu terytorialnego, jak i z organizacjami społecznymi, wśród których znalazły się m.in. Centrum Promocji i Roz-

woju Inicjatyw Obywatelskich „Opus”, Regionalny Związek Pracodawców, a nawet Krajowa Izba Mody. Województwo świętokrzyskie przeprowadziło natomiast badania opinii wśród organizacji społecznych, angażując interesariuszy powiązanych z przedsiębiorstwami, z rolnictwem bądź z przedstawicielami społeczności lokalnych.

Pięć województw podjęło inne kroki w zakresie konsultacji społecznych poza organizacją konferencji. Były to głównie działania informacyjne oraz spotkania z ekspertami. Województwo pomorskie przeprowadziło konsultacje z ekspertami z Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową oraz z ekspertami ds. zrównoważonego rozwoju z Uniwersytetu Gdańskiego. Urząd marszałkowski tego województwa wykorzystał również tzw. powiatowe zespoły robocze, które były powołane w ramach prac nad *Regionalnym Programem Operacyjnym 2007–2013*. Zespoły te skupiają przedstawicieli gmin, powiatów, organizacji społecznych i gospodarczych oraz różnych ważnych środowisk lokalnych.

Innowacyjnym działaniem w przypadku województwa świętokrzyskiego było przyjęcie uchwały przez sejmik województwa. Trudno ocenić jej wpływ na zgłoszone wnioski, ale jest to przykład wykorzystania innego instrumentu konsultacyjnego służącego budowaniu lokalnej polityki rozwoju. Ciekawe i nowoczesne rozwiązanie zastosowało także województwo opolskie, kontaktując się e-mailowo z różnymi podmiotami, aby w ten sposób zwiększyć zainteresowanie procesem konsultacji. W tym miejscu warto podkreślić, że Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego zajął czołowe miejsce w klasyfikacji nadesłanych uwag głównie ze względu na kryterium jakościowe.

Trzecia część ankiety miała służyć ocenie procesu konsultacji przez sam urząd. W tym przypadku pytania skierowane do podmiotów miały charakter otwarty lub dawały im możliwość rozwinięcia odpowiedzi wybranej wcześniej spośród przedstawionych opcji. Na tej podstawie możliwe jest wyodrębnienie niektórych najczęściej dostrzeganych problemów, z którymi stykały się te podmioty w trakcie prowadzenia konsultacji społecznych. Ostatnia część ankiety dała również urzędowi marszałkowskiemu możliwość wyrażenia obaw związanych z realizacją KSRR. Materiał zebrany w ten sposób, mimo subiektywnego charakteru, stanowi źródło wskazówek co do tego, jak ulepszyć proces konsultacji społecznych (załącznik 5).

Żaden z badanych podmiotów nie skrytykował w zdecydowany sposób koordynacji całego procesu konsultacji społecznych organizowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, chociaż z drugiej strony pojawiło się niewiele ocen jednoznacznie pozytywnych. Wydaje się, że często niska ocena występuje wraz z przekonaniem, że uwagi zgłoszone

przez dany urząd nie zostały uwzględnione w zadowalający sposób w ostatecznej wersji *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*. W związku z tym należałoby się spodziewać w kolejnej części ankiety sprecyzowania zastrzeżeń wobec koordynatora przez pozostałe urzędy marszałkowskie i przedstawienia konstruktywnych uwag, które mogłyby zostać wykorzystane w przyszłości do udoskonalenia procesu.

Uwagi dotyczące współpracy przedstawiły jednak zaledwie dwa urzędy marszałkowskie, a ewentualne propozycje poprawy procesów konsultacyjnych w przyszłości zgłosiły dodatkowo dwa kolejne. Znaczna część podmiotów, pomimo wcześniej wyrażonych wątpliwości co do koordynacji sprawowanej przez ministerstwo, nie zgłosiła żadnych uwag albo w przypadkach skrajnych ograniczyła się do stwierdzenia: „każdy proces można ulepszyć”. Najczęściej pojawiające się zarzuty dotyczyły przede wszystkim zbyt krótkiego czasu przeznaczonego na przygotowanie opinii do *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* oraz zorganizowanie konferencji. Podkreślano, że w związku z tak szerokim zagadnieniem, jakim jest wielopłaszczyznowa strategia obejmująca 10 lat, 30 dni na zgłoszenie uwag to zdecydowanie za mało. Ponadto wciąż brakuje sprawnego przepływu informacji. Kluczowi interesariusze powinni być niezwłocznie powiadamiani o procesie, w przeciwnym razie prowadzenie współpracy na wielu poziomach polityki regionalnej będzie utrudnione. W tym kontekście pojawiła się też propozycja przeprowadzenia konsultacji online. Według urzędów płaszczyzną wymagającą usprawnienia jest także zapewnienie transparentności procesu, informowanie podmiotów oraz przedstawianie im odpowiednich uzasadnień odnośnie do uwzględnianych bądź nieuwzględnianych uwag.

Należy pamiętać, że ocena koordynacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz stopnia uwzględnienia uwag, dokonana przez urzędy marszałkowskie, miała subiektywny charakter. Zatem umieszczenie pewnych zagadnień istotnych dla danego województwa w *Strategii* mogło okazać się kluczowym czynnikiem wpływającym na tę ocenę. Warto w tym miejscu prześledzić to, jakie obszary *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* okazały się najważniejsze dla urzędów marszałkowskich.

Nasuwa się pytanie, czy bardzo często wspomniany podział na Polskę wschodnią oraz zachodnią znajdzie swoje odzwierciedlenie w dziedzinach uznawanych przez poszczególne województwa za fundamentalne i czy w tym kontekście możliwe będzie wskazanie pewnych prawidłowości. W świetle analizy odpowiedzi udzielanych przez poszczególne urzędy marszałkowskie nie jest możliwe jednoznaczne wyodrębnienie kategorii odpowiedzi w zależności od położenia geograficznego danego województwa, można natomiast wskazać dziedziny pojawiające się najczęściej. Istotnym zagadnieniem KSRR okazały się instrumenty koordynacji horyzontal-

nej oraz wieloszczeblowej, do których należy w szczególności kontrakt terytorialny - mający (zgodnie z założeniami *Strategii*) zapewnić uwzględnienie szczególnych warunków, w jakich możliwy jest rozwój w poszczególnych regionach. Potrzebę zróżnicowania wsparcia dla regionów podkreślało zresztą wiele województw, w których uznawało się je za ważne ukierunkowanie terytorialne środków publicznych. Stanowi to prawdopodobnie wyraz sprzeciwu wobec wieloletniej polityki nieuwzględniania wewnętrznej oraz zewnętrznej różnorodności regionów. Jednocześnie trzeba mieć na względzie wątpliwości wiążące się z tą kwestią, głównie dotyczące marginalizacji regionów słabiej rozwiniętych - wyrażane szczególnie wyraźnie przez Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego. W jego opinii ukierunkowanie terytorialne środków nie powinno oznaczać wyłącznie wsparcia dla regionów lepiej rozwiniętych, określanych jako „lokomotywy wzrostu”, a pozostawienia regionów słabszych na dotychczasowym poziomie, licząc na pozytywne skutki, jakie miałyby przynieść „dyfuzja” potencjału silniejszych obszarów.

Równie często poszczególne urzędy marszałkowskie podkreślały konieczność rozwoju potencjału obszarów miejskich bądź wiejskich, ale i w tym przypadku, podobnie jak w poprzednich, niemożliwe jest dokonanie jednoznacznego podziału województw według klasycznie przytaczanego kryterium terytorialnego. Warto zwrócić uwagę w tym punkcie na Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, który również jako obszar koncentracji wymienił potencjał miast, w tym obszary metropolitalne, co w takim kontekście prawdopodobnie należałoby odczytywać jako obawę przed modelem polaryzacyjno-dyfuzyjnym, w stereotypowym rozumieniu odejścia od spójności oraz od prawa wszystkich województw do zrównoważonego rozwoju - w związku z tym, że teren województwa podkarpackiego nie byłby określany mianem obszaru metropolitalnego. Wymienienie przez urząd marszałkowski tego zagadnienia jako płaszczyzny szczególnego zainteresowania oznacza zapewne silne skoncentrowanie na promocji tzw. działań wyrównawczych. Oznacza to dążenie do wykorzystania potencjału słabszych regionów, zapewnienia im odpowiedniego poziomu wsparcia oraz zintegrowania przestrzennego w ramach prowadzonej polityki regionalnej.

### **Dobre praktyki w kontekście konsultacji w sprawie KSRR**

Wymiana najlepszych praktyk oraz innowacyjnych rozwiązań wpływających na efektywność działania administracji na szczeblu tak rządowym, jak i samorządowym niewątpliwie jest odzwierciedleniem zasady *good governance* - obecnej już dzisiaj prawie na każdym szczeblu zarządzania. Wykorzystywanie wiedzy, dobrych praktyk i przenoszenie prawidłowych

wzorców działania z innych jednostek uważane jest za kluczowy element procesu instytucjonalnego uczenia się i podnoszenia jakości administracji. Stworzenie systemu wymiany informacji i dobrego działania może znacznie wpłynąć na poprawę standardu zarządzania w administracji publicznej.

Kierując się powyższymi przesłankami, autorzy postanowili wyróżnić najlepsze rozwiązania, praktyki lub działania podejmowane przez urzędy i ministerstwo podczas konsultacji w sprawie KSRR.

- ***Wykorzystywanie potencjału organizacji pozarządowych i społeczno-gospodarczych***

Przykłady Urzędów Marszałkowskich Województwa Opolskiego i Świętokrzyskiego, których uwagi zostały ocenione przez ministerstwo jako merytorycznie wysokie, pokazują, w jaki sposób można budować zaufanie u partnerów społecznych. Zaangażowanie do konsultacji wewnątrzregionalnych interesariuszy różnorodnych grup interesu, przedstawicieli organizacji pracodawców, izb gospodarczych, stowarzyszeń naukowo-technicznych, fundacji i lokalnych związków mieszkańców skutkuje wyższą legitymizacją społeczną zarządzania regionalnego. Konsultacje na najniższym szczeblu, uwzględniające tak szerokie spektrum interesariuszy w przypadku tych dwóch województw, znalazło swoje odzwierciedlenie w jakości przygotowanego stanowiska w sprawie *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*. Z pewnością wkład wniesiony przez jednostki bezpośrednio związane z rozwojem regionów, dysponujące szeroką wiedzą na temat zapotrzebowania danego województwa i pożądaných kierunków rozwoju, stanowił wartość dodaną w procesie konsultacji.

- ***E-konsultacje i nowoczesne formy komunikowania się***

Wart odnotowania jest również pomysł Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego na zorganizowanie listy e-mailingowej interesariuszy w konsultacjach nad strategią rozwoju regionalnego. Zgodnie z informacjami udzielonymi przez województwo opolskie w procesie organizowania wewnątrzregionalnej debaty nad uwagami do KSRR wykorzystana została lista adresowa podmiotów<sup>18</sup>, na podstawie której strony informowane były o możliwościach i sposobie wzięcia udziału w konsultacjach. Opracowanie bazy danych interesariuszy (organizacji społeczno-gospodar-

---

<sup>18</sup> W liście adresowej zostali uwzględnieni m.in. radni województwa opolskiego, parlamentarzyści z woj. opolskiego, wojewoda opolski, samorząd gospodarczy, środowisko naukowe, jednostki samorządu terytorialnego itp.

czych, stowarzyszeń, związków itp.) dla potrzeb wewnętrznych urzędu pokazuje, jak bardzo jej istnienie ułatwia kontakt na poziomie regionu i usprawnia proces zasięgania opinii u różnorodnych przedstawicieli grup społecznych. Posiadanie wewnętrznej listy e-mailingowej wyraża chęć urzędów do nawiązania współpracy w ramach celów wyznaczonych w konsultacjach regionalnych i przejrzystej oraz efektywnej wymiany informacji. W przypadku województwa opolskiego to rozwiązanie miało wpływ na aktywność urzędu w konsultacjach, ponieważ łącznie (w ramach konferencji regionalnej i uwag pisemnych) złożono 56 opinii do KSRR, z czego 14 zostało przez ministerstwo ocenionych jako wartościowe merytorycznie, z rangą „A”.

- ***Powiatowe zespoły robocze***

Na uwagę autorów niniejszego raportu zasługuje również wsparcie się urzędów powstałymi wcześniej instytucjami o kompetencjach właściwych do prowadzenia dialogu na temat strategii rozwojowych regionu. Takim przykładem jest udział Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego w spotkaniach dotyczących KSRR organizowanych w ramach prac powiatowych zespołów roboczych. Instytucja powołana została przez starostę, a jej głównym celem była współpraca z UM w ramach opracowywania projektów *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa na lata 2007-2013*. Dialog z interesariuszami w zakresie kierunków rozwoju regionu, rozpoczęty przy współpracy nad projektami RPO, był kontynuowany również przy opracowywaniu uwag do KSRR. Fakt wykorzystania istniejących już narzędzi dialogu i instytucji daje nadzieję na zakorzenienie się procedur wypracowywania kierunków rozwojowych regionów w każdym województwie. Niewątpliwie zasługuje to na uwagę, zwłaszcza że UM Województwa Pomorskiego wyraźnie zaznaczył swoją obecność w konsultacjach, przesyłając największą liczbę uwag do ministerstwa (74).

- ***Rola zarządzania w procesie konsultacji***

Kolejnym elementem zasługującym na podkreślenie jest wpływ stylu zarządzania na proces konsultacji. W części analitycznej raportu, śledząc odpowiedzi województw dotyczące stanowisk zajmowanych przez osoby koordynujące proces konsultacji, dało się zaobserwować pozytywny wpływ dobrego zarządzania na jakość i ilość konsultacji. W dużej części województw widać było, że szczebel kierowniczy/dyrektorski przekłada się pozytywnie na jakość partycypacji społecznej w danym województwie. Pozwala to autorom założyć, że dobrze zorganizowany proces zarządzania

zespołem koordynującym konsultacje społeczne na szczeblu lokalnym gwarantuje wyższą ich jakość. Praktyki menedżerskie, polegające na umiejętności właściwego delegowania zadań w zespole przygotowującym opinie do strategii, wypracowywanie innowacyjnych rozwiązań i kreatywne rozwiązywanie problemów pozwalają na sprawne i efektywne uczestnictwo w konsultacjach urzędów oraz pozostałych partnerów społecznych. Opisywane tendencje można zauważyć, analizując przypadki województwa opolskiego, świętokrzyskiego i podlaskiego, gdzie każdorazowo odnotowano pozytywny wpływ na jakość i liczbę uwag przesyłanych do ministerstwa.

Mówiąc o dobrych praktykach, nie należy zapomnieć o roli Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i jego wkładzie w sprawniejsze i bardziej innowacyjne przeprowadzenie konsultacji regionalnych.

- ***Konferencje regionalne - platforma debaty***

Innowatorski pomysł przeprowadzenia cyklu debat w każdym z województw na temat kierunków rozwoju poszczególnych regionów spotkał się z dużym zainteresowaniem urzędów marszałkowskich i poszczególnych interesariuszy. Wydarzenie to stanowiło jedyną okazję do uczestniczenia w dyskusji i wspólnym, opartym na partnerstwie wypracowywaniu rozwiązań oraz szukaniu kompromisu. Ten wybór sposobu konsultowania polityki regionalnej kraju niewątpliwie stanowił ważny krok w kierunku otwarcia się administracji na opinie i wnioski społeczeństwa oraz wyrażał realną chęć wspólnego wypracowywania zapisów *Strategii*. Podczas badania ankietowego urzędy niejednokrotnie pozytywnie wypowiedziały się na temat organizacji szesnastu konferencji regionalnych, będących wyrazem *otwartości MRR na regiony i istnienia realnych sytuacji umożliwiających wyrażanie opinii i uwag*<sup>19</sup>.

- ***Zaangażowanie w konsultacje urzędników wysokiej rangi***

Elementem, który również należy zaznaczyć przy tworzeniu bazy dobrych praktyk konsultacyjnych w sprawie KSRR, jest aktywne uczestnictwo urzędników w randze ministra, sekretarza bądź podsekretarza stanu w konferencjach regionalnych i posiedzeniach Konwentu Marszałków Województw. Zaangażowanie wyższych urzędników w proces wypracowywania rozwiązań dotyczących KSRR na poziomie regionalnym zostało przez urzędy ocenione bardzo pozytywnie. W dwunastu z szesnastu konferencji regionalnych uczestniczyła minister Elżbieta Bieńkowska, a w po-

---

<sup>19</sup> Odpowiedź Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego.



zostałych jej zastępcy. Udział wymienionych osób wpływa na rangę i prestiż wydarzeń oraz nadaje duże znaczenie konsultacjom regionalnym, stanowiącym fundament tworzenia *Strategii*. Zdaniem wielu urzędów podjęcie ministerstwa (mimo uwag technicznych dotyczących organizacji konsultacji) odbierać można jako chęć zaangażowania różnorodnych interesariuszy w wypracowywanie kierunków rozwoju regionów, zdobycie legitymizacji dla *Strategii* i uzyskanie większego zaufania społecznego. Sam fakt podjęcia inicjatywy zorganizowania ww. spotkań zasługuje na uwagę i powinien stanowić standard przy opracowywaniu metod dialogu społecznego.

### 3. Wnioski i rekomendacje

#### Wnioski

Analizując proces powstawania *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, należy zauważyć, że w obecnym stanie prawnym brakuje skutecznych instrumentów, które gwarantowałyby respektowanie zasad realizacji konsultacji społecznych. Pomimo to podkreślić należy, że Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz poszczególne urzędy marszałkowskie przeprowadziły proces konsultacyjny zgodnie z obowiązującymi rekomendacjami, co wciąż nie jest standardem w polskiej administracji.

Już od początku prac nad *Strategią MRR* bardzo duży nacisk położyło na rolę, jaką w tworzeniu dokumentu odegrać mają jednostki samorządu terytorialnego, w tym w szczególności te na szczeblu wojewódzkim. Zgodnie z założeniem, że w sytuacji panującej w regionach najlepiej orientują się one same, na jednym z pierwszych etapów prac nad KSRR resort zorganizował tematyczne grupy robocze. Przedstawiciele urzędów marszałkowskich, pełniąc funkcję przewodniczących i zasiadając razem z przedstawicielami ministerstw i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, mieli duży wpływ na przebieg prac. W kolejnych krokach, takich jak dyskusje w ramach grup eksperckich, reprezentanci samorządu województw mieli również swój udział. Zatem konsultacje społeczne w sprawie KSRR wyróżniały się dużym zaangażowaniem i zainteresowaniem ze strony interesariuszy, począwszy od jednostek samorządu terytorialnego, a kończąc na partnerach społeczno-gospodarczych i innych podmiotach pozarządowych.

Konsultacje społeczne w sprawie *Strategii* były szczególne, także z uwagi na nowatorskie pomysły zastosowane przez podmioty uczestniczące w procesie. Po raz pierwszy pojawiła się inicjatywa zorganizowania konferencji regionalnych, w których obok przedstawicieli danego regionu uczestniczyli urzędnicy wyższych szczebli. Pozwoliło to nadać całemu pro-

cesowi konsultacji odpowiednie znaczenie i zwiększyło rangę samych konferencji. Ponadto w celu zintensyfikowania uczestnictwa interesariuszy zastosowano elektroniczną formę konsultacji.

Wszystkie powyżej przedstawione wnioski charakteryzujące konsultacje społeczne w sprawie *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* dotyczą przebiegu procesu w zakresie zależnym od Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Poniżej zaś, w oparciu o odpowiedzi udzielone przez UM w ankietach oraz indeks aktywności konsultacyjnej województw, autorzy podejmą próbę przedstawienia wniosków dotyczących skonstruowanego indeksu zarządzania w urzędzie.

Województwa opolskie oraz świętokrzyskie, które uzyskały najwyższą notę indeksową w zakresie zarządzania, zajęły także najlepsze miejsca w opracowanym na podstawie danych zastanych indeksie aktywności konsultacyjnej. Można zatem stwierdzić, że indeks zarządzania właściwie zdiagnozował kluczowe obszary niezbędne do skutecznego przeprowadzenia procesu konsultacji społecznych. Dlatego prawdopodobnie to właśnie organizacja pracy urzędu marszałkowskiego ma decydujące znaczenie i pozwala wypracować w ramach regionu dużą liczbę uwag znacznej wagi - Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego oraz Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego przesłały opinie najlepsze ze względu na kryterium jakościowe. Skuteczna okazała się zatem przyjęta przez oba województwa strategia zarządzania, oparta na licznej grupie pracowników zaangażowanych w proces przy wielu komórkach partycypujących w tych działaniach, oraz organizacja konsultacji wraz z zebraniem stanowisk od szerokiego grona interesariuszy - jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym i powiatowym, organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów.

Podobną korelację możemy zaobserwować w przypadku regionu, który wypadł najgorzej w opracowanym przez autorów indeksie zarządzania. Województwo lubelskie, nie przesyłając żadnych uwag pisemnych do KSRR, zajęło także najbardziej odległe miejsce w indeksie aktywności konsultacyjnej. Ten przykład mógłby ponownie potwierdzić to, że istotną rolę odgrywa kwestia organizacji zarządzania w skutecznym przeprowadzeniu konsultacji społecznych. Można sądzić, że przez zaangażowanie niewielu pracowników, wyznaczenie tylko jednej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za proces, niedostateczne starania po to, by włączyć różnorodne grupy interesariuszy, oraz nieprzywiązywanie wagi do kwestii związanych z nadzorem urzędy marszałkowskie przekazały nieliczne opinie, w dodatku nisko ocenione przez resort pod względem ich wartości merytorycznej.

Jednak formułowanie daleko idących wniosków dotyczących bezwarunkowej skuteczności narzędzia, jakim jest opracowany przez autorów indeks zarządzania, byłoby błędem. Przykładem może być województwo małopolskie zajmujące jedno z ostatnich miejsc - zostało ono bardzo wysoko sklasyfikowane przede wszystkim ze względu na jakość przesłanych uwag. Niski wynik zarządzania w tym województwie mógł wynikać z prowadzenia odmiennej strategii od tej uwzględnionej w indeksie. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego nie zaangażował wielu pracowników ani komórek do pracy nad przygotowaniem i przebiegiem konsultacji społecznych. Podobnie nie położono nacisku na kwestie związane z nadzorem. Mimo wszystko okazuje się, że na tej podstawie nie można formułować wniosków dotyczących braku skuteczności w prowadzeniu konsultacji. Dobre rezultaty znajdujące potwierdzenie w wysokiej jakości uwag pozwalają przypuszczać, że elementem kluczowym w tym przypadku stały się kompetencje pracowników odpowiedzialnych za proces. Zatem indeks zarządzania nie dał możliwości wyodrębnienia wszystkich czynników wpływających na aktywność konsultacyjną danego województwa.

Kolejnym przykładem niespójności jest województwo mazowieckie, które osiągnęło bardzo wysoką pozycję w indeksie zarządzania, a tymczasem zgodnie z danymi przesłanymi przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zajmuje jedno z ostatnich miejsc pod względem przesłanych uwag zarówno ze względu na kryterium ilościowe, jak i jakościowe. Skuteczne zarządzanie w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego mogło nie znaleźć odzwierciedlenia w przesłanych (nielicznych) uwagach, choćby ze względu na treść *Strategii*, od początku zgodnej z celami postawionymi sobie przez ten region. Z drugiej strony na względzie należy mieć deklaracyjny charakter odpowiedzi zawartych w ankiecie, których zgodności ze stanem rzeczywistym autorzy nie mieli możliwości zweryfikować.

Indeks zarządzania, który wyodrębnia istotne elementy składające się na organizację tego procesu w urzędzie, w wielu przypadkach pozwala zdiagnozować skuteczność danej jednostki w realizacji jej zadań - tutaj na przykładzie realizacji procesu konsultacji społecznych. Wydaje się, że dzięki stworzonemu indeksowi udało się wyodrębnić te urzędy marszałkowskie, które wyróżniały się skutecznością prowadzonych przez siebie działań. Indeks wskazał bowiem województwa opolskie i świętokrzyskie jako najskuteczniejsze. Należy mieć jednak na względzie, że w samej organizacji wewnętrznej urzędu istnieje wiele czynników niewyróżnionych przez autorów, jak np. wykształcenie oraz doświadczenie pracowników, które mogły w istotny sposób wpływać na wysoką skuteczność urzędu marszałkowskiego. Poza tym warto pamiętać, że nie tylko sam proces za-

rządzenia w urzędzie ma istotny wpływ na przebieg konsultacji społecznych. Odpowiednio przygotowane badania mogłyby udowodnić, że nie mniej istotne są koordynacja resortu, sposób prowadzenia promocji na terenie regionu czy nawet specyfika polityki rozwojowej danego województwa.

### Rekomendacje

Zdaniem Ministerstwa Rozwoju Regionalnego proces konsultacji społecznych w sprawie *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* został przygotowany i przeprowadzony we właściwy sposób. Objął on swoim zasięgiem liczne podmioty, a zastosowane rozwiązania charakteryzowały się różnorodnością oraz innowacyjnością. Niemniej na podstawie analizy przeprowadzonego badania ankietowego i płynących z niej wniosków autorzy rekomendują pewne usprawnienia, które można by zastosować w przyszłych konsultacjach. Co istotne, postulowane poniżej udoskonalenia dotyczą zarówno strony rządowej, jak i urzędów marszałkowskich.

W opinii autorów przede wszystkim w proces przeprowadzania konsultacji społecznych warto angażować liczne oraz różnorodne komórki wewnętrzne danego urzędu. Takie rozwiązanie ma zdecydowanie pozytywny wpływ na liczbę i jakość zgłaszanych uwag. Z drugiej strony błędem wydaje się powierzanie tego zadania zbyt wielu pracownikom w ramach jednej komórki. Może to w dużej mierze powodować rozmycie odpowiedzialności, a nawet pewien chaos w komunikacji wewnętrznej, tym samym przyczyniając się do spadku jakości przedstawianych uwag.

Jednoznacznie lepsze efekty zdaje się przynosić włączenie w proces konsultacji nie tak licznej grupy pracowników, którzy są zaangażowani w prace różnych rodzajów komórek, a kompetencje między nimi są jasno rozdzielone. W kontekście struktury organizacyjnej urzędu należałoby też zwrócić uwagę na to, że bezpośredni nadzór ze strony osób na wyższych stanowiskach kierowniczych ma pozytywny wpływ na jakość zgłaszanych uwag. W związku z tym odpowiednim rozwiązaniem byłoby wyznaczenie przez urzędy marszałkowskie osób na odpowiednio wysokich stanowiskach do efektywnego zarządzania procesem konsultacji społecznych.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego powinno zdecydowanie podtrzymać praktykę organizowania konferencji regionalnych jako formy wysłuchania i zebrania uwag oraz zastrzeżeń każdego z województw. W ramach tych spotkań możliwa stała się debata na szerszą skalę, zwłaszcza dzięki uczestnictwu samych urzędów marszałkowskich wraz z przedstawicielami administracji rządowej, a także reprezentantów środowisk naukowych, partnerów społeczno-gospodarczych oraz parlamentarzystów wywodzących się z danego regionu. To nowatorskie działanie okazało się

szczególnie owocne i skuteczne. Zwiększyło zasięg konsultacji społecznych, a do tego udało się wyjść poza szablony tradycyjnych metod przekazywania uwag na rzecz dzielenia się nimi na forum, w obecności reprezentantów różnorodnych grup społecznych. Z kolei uczestnictwo w konferencjach regionalnych minister rozwoju regionalnego lub jej zastępcy zdecydowanie podniosło rangę zarówno samej konferencji, jak i prowadzonej w ramach niej debaty.

Z drugiej strony ministerstwo powinno mieć na względzie konieczność przesłania informacji o terminie planowanej konferencji z odpowiednim wyprzedzeniem. Działania powinny być koordynowane w czasie, tak aby urząd marszałkowski mógł się w sposób wystarczający przygotować do konferencji. Równie istotne jest stworzenie przez ministerstwo aktualnej bazy interesariuszy zaangażowanych w politykę regionalną. Na jej podstawie można byłoby każdorazowo i niezwłocznie informować o prowadzonych konsultacjach, a także sposobach i terminach przewidzianych na zbieranie uwag. Działanie takie powinno być podejmowane jak najszybciej i mogłoby służyć usprawnieniu kolejnych takich przedsięwzięć w przyszłości.

W świetle dokonanej analizy przedmiotowego procesu oraz informacji uzyskanych w trakcie spotkania z naczelnikiem Wydziału Wymiaru Regionalnego w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego przy przeprowadzaniu kolejnych konsultacji społecznych należałoby zastanowić się nad zmianą formuły konsultacji międzyresortowych, tak aby zwiększyć wpływ samorządów na ostateczny kształt projektu. Ma to istotne znaczenie ze względu na często podkreślane bardzo duże zaangażowanie przedstawicieli samorządów wojewódzkich w porównaniu z pracownikami resortów. Skoncentrowanie się na problemach zgłaszanych w uwagach przez urzędy marszałkowskie zapewniłoby większą spójność *Strategii* oraz akceptację społeczną dla wypracowanych rozwiązań. Celom tym służyłoby również sporządzenie przez ministerstwo odpowiednich wytycznych, zgodnie z którymi w proces konsultacyjny angażowałiby się partnerzy społeczno-gospodarczy. Ich udział ma pozytywny wpływ w szczególności na jakość przedstawianych uwag.

Równie istotna w tym kontekście jest zgłaszana przez urzędy marszałkowskie potrzeba przedstawienia przez ministerstwo odpowiedniej informacji zwrotnej dotyczącej zgłoszonych opinii. Urzędy marszałkowskie oczekują uzasadnienia nieuwzględnienia w projekcie strategii poszczególnych uwag, które z ich punktu widzenia były kluczowe. Przedstawienie przez ministerstwo podstaw do pominięcia pewnych kwestii zgłaszanych przez urzędy przyczyniłoby się do większej transparentności oraz bardziej

przychylniej oceny strony organizacyjnej konsultacji przez podmioty samorządowe.

## Bibliografia

### Akty prawne

Uchwała nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. (z późn. zm.) Regulamin pracy Rady Ministrów.

Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

### Dokumenty

Ministerstwo Gospodarki, *Wytyczne do oceny skutków regulacji*, Warszawa 2006.

Ministerstwo Gospodarki, *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, Warszawa 2009.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Koncepcja nowej polityki regionalnej. Tezy i założenia do Krajowej strategii rozwoju regionalnego*, Warszawa 2008.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, Warszawa 2009.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie. Załączniki*, Warszawa 2009.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Plan działań*. Informacja w sprawie działań niezbędnych do podjęcia przez RM i inne podmioty publiczne zapewniających wdrożenie przyjętej przez RM 13 lipca 2010 r. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie, Warszawa 2010.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Raport z debaty publicznej nad projektem Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020*, Warszawa 2010.

Rada Ministrów, *Zasady dialogu społecznego*, Warszawa 2002.

### Literatura

Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, przeł. W. Betkiewicz [et al.], Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

Frankfort-Nachmias Ch., Nachmias D., *Metody badawcze w naukach społecznych*, przeł. Elżbieta Hornowska, Zysk i S-ka, cop., Poznań 2001.

Nowak S., *Metodologia badań socjologicznych: zagadnienia ogólne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1970.

### Spotkania eksperckie

Adam Oszejca - wsparcie w zakresie programu Excel.

Anja Noack - Senatsverwaltung Berlin.

Anna Dobre - Komisja Europejska / DGRegio.

Daniel Baliński - naczelnik Wydziału Wymiaru Regionalnego w Departamencie Koordynacji Polityki Strukturalnej MRR.

Dr Robert Sobiech - socjolog/metodologia.

Filip Zoń - Przedstawicielstwo Regionu Małopolski w Brukseli.

Francis Courcelle - Mairie du XVII<sup>ème</sup> arrondissement de Paris.

Jorge Núñez Ferrer - Associate Research Fellow, CEPS.

Krzysztof Kasprzyk - radca w wydziale ds. polityki regionalnej i spójności w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Unii Europejskiej.

M. Philippe Deslandes - Commission Nationale du Débat Public.

Pascaline Gaborit - Director - ENTP - New Towns & Pilot Cities w Brukseli.

Pierre Gerard i Geert De Roep - Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.

Xavier Givelet - doradca ds. międzynarodowych w DATAR.

### **Źródła internetowe**

<http://mg.gov.pl>.

<http://mrr.gov.pl>.

<http://administracja.ngo.pl>.

<http://eur-lex.europa.eu>.

**ANKIETA**

**1. Organizacja urzędu**

1.1. Ilu pracowników merytorycznych było zaangażowanych w działania związane z konsultacjami w sprawie Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2012-2020 w Urzędzie Marszałkowskim?

1.2. Ile komórek organizacyjnych było zaangażowanych w działania związane z konsultacjami? Proszę podać liczbę i nazwy komórek organizacyjnych.


a) Czy komórka(i) została(y) wyodrębniona (specjalnie) dla potrzeb konsultacyjnych

Tak - proszę przejść do podpunktu b).

Nie - proszę przejść do pytania 1.3.

b) Czy komórka została umieszczona w strukturze organizacyjnej podmiotu po zakończonych konsultacjach?

Tak

Nie

1.3. Gdzie w strukturze organizacyjnej znajdowały się osoby (osoba) odpowiedzialne za działania związane z konsultacjami w sprawie KSRR? Proszę podać nazwę stanowiska zajmowanego przez tę osobę (bądź osoby).

1.4. Kto był odpowiedzialny za nadzór nad procesem konsultacyjnym KSRR w Urzędzie? Proszę podać nazwę stanowiska.

1.5. Jakie stanowisko zajmowała osoba odpowiedzialna za kontakt z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego podczas konsultacji nad KSRR 2010-2020? Proszę podać nazwę stanowiska.

**2. Sprawność**

2.1. Czy jednostki samorządu terytorialnego i inne podmioty, np. organizacje społeczne, brały udział w konsultacjach społecznych organizowanych przez Urząd Marszałkowski?

Tak - proszę przejść do pytania 2.2.

Nie - proszę przejść do pytania 2.3.

2.2. Czy były przeprowadzane konsultacje nad uwagami Urzędu do KSRR z:

a) gminami

b) powiatami

c) organizacjami społecznymi

d) innymi podmiotami? (jakimi?) .....

W przypadku zaznaczenia podpunktu c) proszę przejść do pytania 2.3, jeśli nie został on zaznaczony, proszę przejść do pytania 2.4.



2.3. Proszę podać nazwy organizacji społecznych, które wzięły udział w konsultacjach.

2.4. Ile czasu zajęło przygotowanie stanowiska Urzędu?

2.5. Czy podjęte były inne działania, poza organizacją konferencji regionalnej, w ramach regionalnych konsultacji w sprawie KSRR?

Tak - proszę przejść do podpunktu a).

Nie - proszę przejść do punktu 2.5.

a) Jakież?

2.6. Jak oceniana jest wartość merytoryczna uwag zgłaszanych przez inne podmioty niż Urząd Marszałkowski podczas konferencji regionalnej?

bardzo wysoko

wysoko

średnio

nisko

bardzo nisko

### **3. Ocena procesu konsultacji przez Urząd**

3.1. Czy ilość czasu wyznaczona na zgłaszanie uwag była wystarczająca?

Tak

Nie

Trudno powiedzieć

3.2. Oceń, w jakim stopniu uwagi zgłaszane przez Urząd podczas konsultacji zostały uwzględnione w KSRR?

dużym stopniu

średnio

trudno powiedzieć

niewielkim stopniu

w ogóle

3.3. Jakie dziedziny KSRR były najistotniejsze dla województwa?

instrumenty koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej (komitety monitorujące, kontrakt terytorialny)

instrumenty wsparcia strategicznego wymiaru polityki regionalnej (Krajowe Forum Terytorialne)

poprawa dostępu do usług publicznych

zwiększenie potencjału rozwojowego obszarów wiejskich

spójność wewnętrzna kraju i wewnątrzregionalna

system integracji i koordynacji polityk publicznych

potencjał obszarów miejskich

poprawa jakości zasobów pracy

potencjał kulturowy dla rozwoju regionalnego

przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym  
zmiany klimatyczne i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego  
ochrona i zachowanie środowiska  
odpowiednia infrastruktura transportowa i teleinformatyczna  
podwyższenie zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem  
ukierunkowanie terytorialne środków publicznych  
wykorzystanie i wzmacnianie specjalizacji regionalnych  
rewitalizacja przestrzenna, gospodarcza, społeczna  
rozwój Polski wschodniej  
system monitorowania i ewaluacji polityki regionalnej (obserwatoria  
i inne jednostki ewaluacyjne)  
inne

3.4. Proszę ocenić kontakt z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego w zakresie konsultacji społecznych.

bardzo dobry  
dobry  
średni  
słaby  
bardzo słaby

3.5. Jakie mają Państwo uwagi dotyczące współpracy z MRR?

3.6. Co można by ulepszyć w procesie konsultacyjnym w sprawie KSRR?

**KLASYFIKACJA JAKOŚCIOWA I ILOŚCIOWA URZĘDÓW MARSZAŁKOWSKICH**

**1. Klasyfikacja pod względem liczby nadesłanych do ministerstwa uwag**

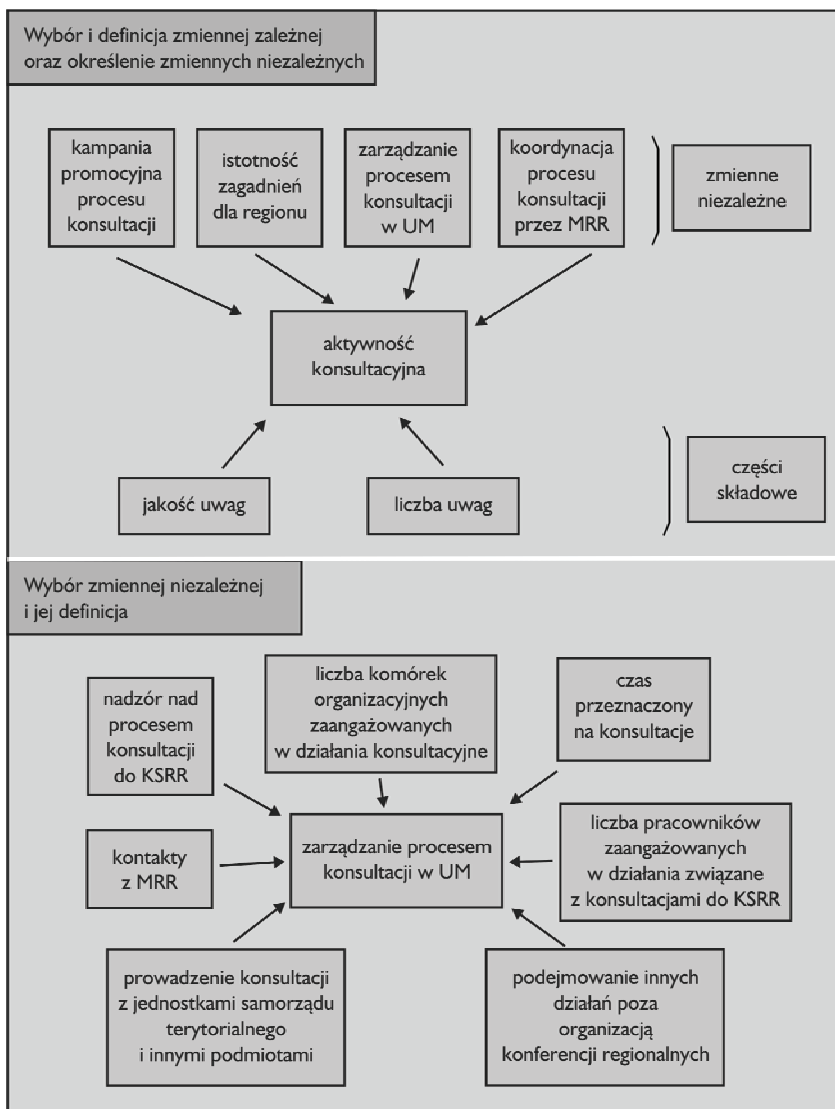
Lp.	województwo	liczba nadesłanych do MRR uwag	kwalifikacja ilościowa miejsce	
1	pomorskie (gł. zarząd woj. pomorskiego)	74	1	dobre
2	dolnośląskie	67	2	
3	podlaskie	66	3	
4	opolskie	56	4	
5	śląskie	54	5	
6	zachodniopomorskie	42	6	średnie
7	lubuskie	36	7	
8	podkarpackie	31	8	słabe
9	świętokrzyskie	27	9	
10	małopolskie	26	10	
11	warmińsko-mazurskie	16	11	bardzo słabe
12	wielkopolskie	7	12	
13	mazowieckie	3	13	
14	kujawsko-pomorskie	0	14	
15	lubelskie	0	14	
16	łódzkie	0	14	
przedział ilościowy				
0-16		bardzo słabe		
17-34		słabe		
35-50		średnie		
powyżej 51		dobre		

2. Klasyfikacja pod względem jakości nadesłanych do ministerstwa uwag

Lp.	województwo	ilość uwag A	stosunek uwag A do wszystkich uwag województwa w %	kwalifikacja jakościowa	
1	świętokrzyskie	10	37	1	dobre
2	opolskie	14	25	2	
3	małopolskie	4	15	3	średnie
4	wielkopolskie	1	14	4	
5	lubuskie	5	14	5	
6	zachodniopomorskie	5	12	5	
7	podlaskie	7	11	6	
8	śląskie	5	9	7	słabe
9	podkarpackie	2	6	8	
10	warmińsko-mazurskie	1	6	9	
11	dolnośląskie	2	3	10	
12	pomorskie (gł. zarząd woj. pomorskiego)	1	1	11	
13	kujawsko-pomorskie	0	0	12	
14	lubelskie	0	0	12	
15	łódzkie	0	0	12	
16	mazowieckie	0	0	12	
<b>przedziały jakościowe</b>					
0-9%		słabe			
10-24%		średnie			
powyżej 25%		dobre			

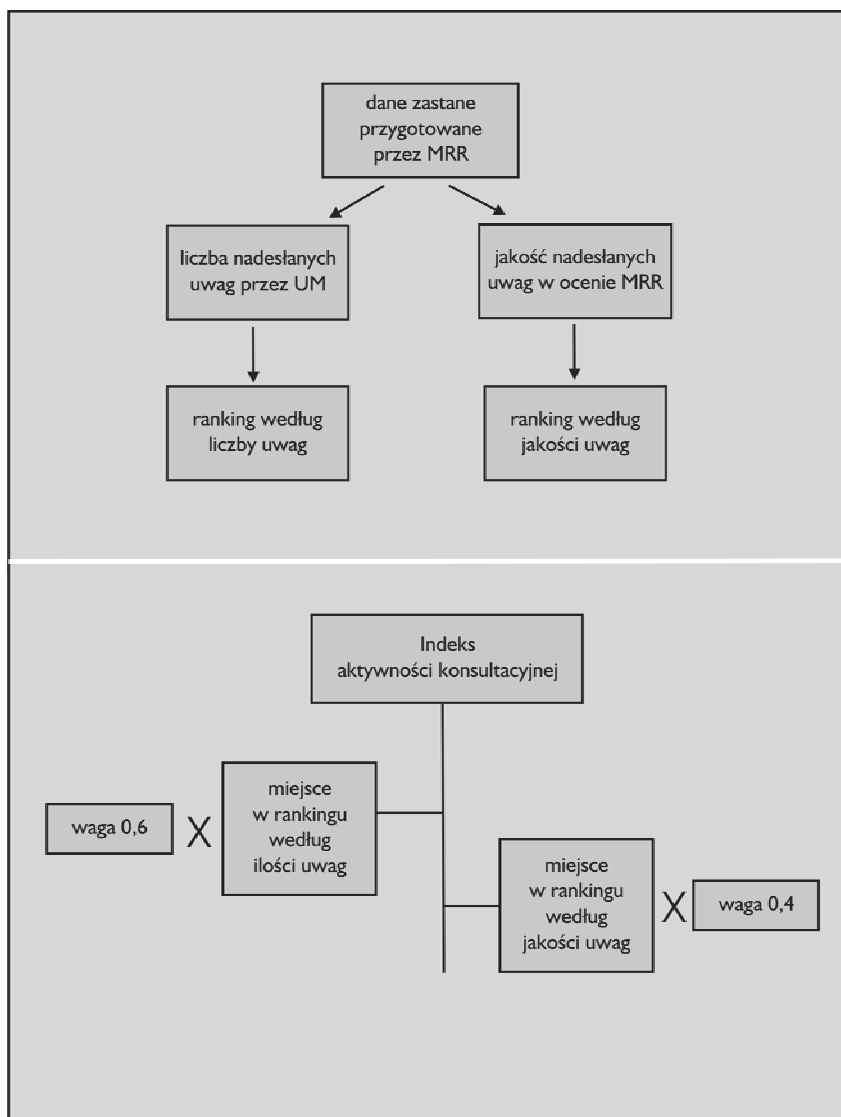
ETAPY OPRACOWYWANIA METODOLOGII – GRAFIKA

Etap I - Definiowanie problemu badawczego

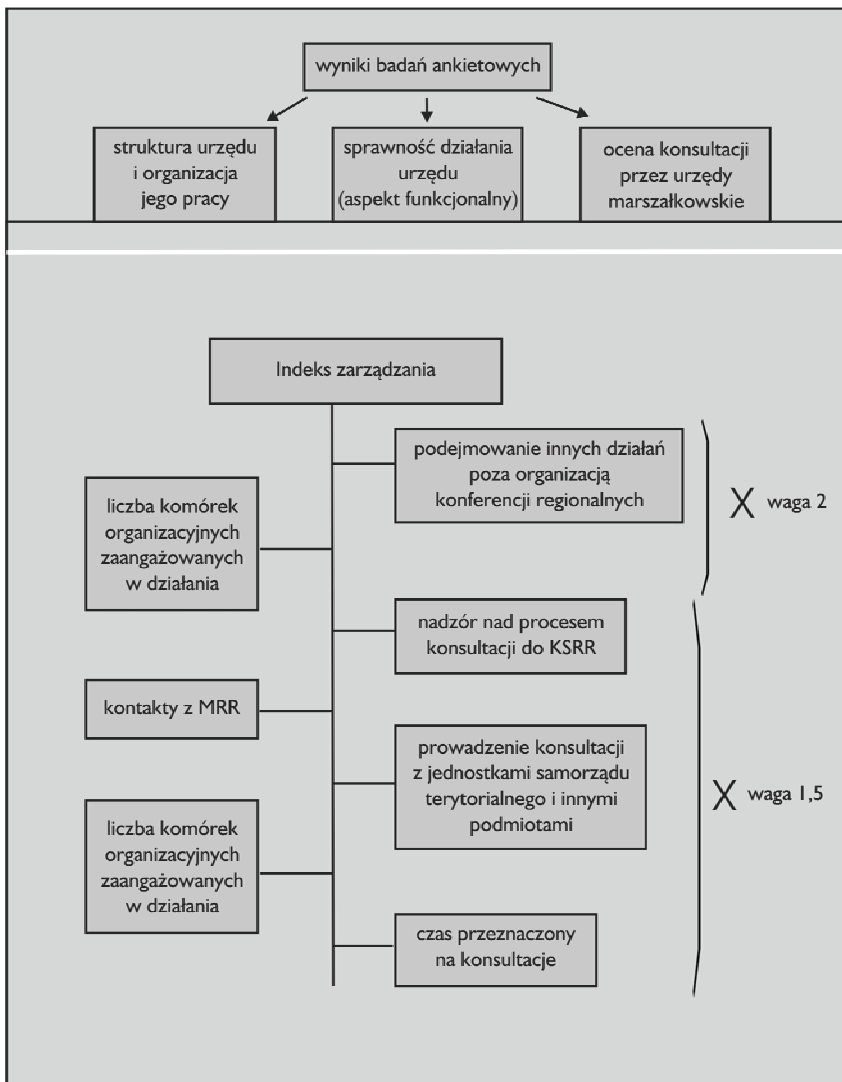


## Etap II - Przygotowanie narzędzi analizy

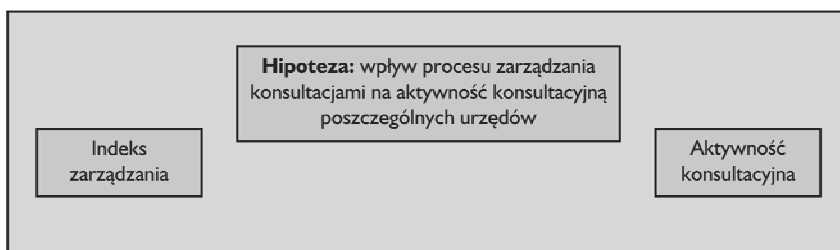
### Dane zastane



Dane zebrane



### Etap III - Sprawdzanie prawdziwości założonej hipotezy





**ZESTAWIENIE INDEKSU ZARZĄDZANIA KONSULTACJAMI W URZĘDZIE  
I INDEKSU AKTYWNOŚCI KONSULTACYJNEJ**

**Indeks zarządzania konsultacjami**

Urząd marszałkowski	indeks zarządzania	liczba pracowników	liczba departamentów	odpowiedzialność za kontakt z MRR	nadzór	konsultacje z innymi podmiotami	czas przygotowania	podejmowanie innych działań
UM Województwa Kujawsko-Pomorskiego	25	2	4,5	4,5	4	1,5	4,5	4
UM Województwa Lubelskiego	35	4	4,5	6	8	4	4,5	4
UM Województwa Łódzkiego	24	2	4,5	3	4	1,5	4,5	4
UM Województwa Małopolskiego	31	4	4,5	6	8	1,5	4,5	2
UM Województwa Mazowieckiego	21	2	4,5	1,5	6	1,5	3	2
UM Województwa Opolskiego	19	2	1,5	3	4	1,5	4,5	2
UM Województwa Podkarpackiego	29	6	4,5	6	4	1,5	4,5	2
UM Województwa Podlaskiego	26	4	4,5	3	4	1,5	4,5	4
UM Województwa Pomorskiego	26	2	3	4,5	8	1,5	4,5	2
UM Województwa Śląskiego	28	2	4,5	4,5	6	4	3	4
UM Województwa Świętokrzyskiego	18	2	1,5	4,5	2	1,5	4,5	2
UM Województwa Wielkopolskiego	25	4	4,5	4,5	4	4	1,5	2
UM Województwa Zachodniopomorskiego	28	6	3	3	6	1,5	4,5	4

**Aktywność konsultacyjna**

lp.	województwo	liczba / waga 0,6	jakość / waga 0,4	indeks aktywności konsultacyjnej
1	dolnośląskie	2	10	5
2	kujawsko-pomorskie	14	12	13
3	lubelskie	14	12	13
4	lubuskie	7	5	6
5	łódzkie	14	12	13
6	małopolskie	10	3	7
7	mazowieckie	13	12	13
8	opolskie	4	2	3
9	podkarpackie	8	8	8
10	podlaskie	3	6	4
11	pomorskie	1	11	5
12	śląskie	5	7	6
13	świętokrzyskie	9	1	6
14	warmińsko-mazurskie	11	9	10
15	wielkopolskie	12	4	9
16	zachodniopomorskie	6	5	6

### ODPOWIEDZI URZĘDÓW NA PYTANIA OTWARTE

Do której z wymienionych dziedzin zostało zgłoszonych najwięcej uwag?

1. Wskazane przez 8 województw
  - potencjał obszarów miejskich
  - odpowiednia infrastruktura transportowa i teleinformatyczna
2. Wskazane przez 7 województw
  - spójność wewnętrzna kraju i wewnątrzregionalna
3. Wskazane przez 5 województw
  - instrumenty wsparcia strategicznego wymiaru polityki regionalnej (Krajowe Forum Terytorialne)
  - instrumenty koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej (komitety monitorujące, kontrakt terytorialny)
4. Wskazane przez 4 województwa
  - ukierunkowanie terytorialne środków publicznych
  - system monitorowania i ewaluacji polityki regionalnej (obserwatoria i inne jednostki ewaluacyjne)
  - rozwijanie potencjału rozwojowego obszarów wiejskich
  - przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym
  - podwyższenie zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem
5. Wskazane przez 3 województwa
  - rozwój Polski wschodniej
  - poprawa jakości zasobów pracy
  - ochrona i zachowanie środowiska
6. Wskazane przez 2 województwa
  - wykorzystanie i wzmocnienie specjalizacji regionalnych
  - system integracji i koordynacji polityk publicznych
  - rewitalizacja przestrzenna, gospodarcza, społeczna
7. Wskazane przez 1 województwo
  - poprawa dostępu do usług publicznych
  - zmiany klimatyczne i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego
8. Niewybrane
  - potencjał kulturowy dla rozwoju regionalnego
  - inne

Jakie mają Państwo uwagi dotyczące współpracy z MRR?	Co można ulepszyć w procesie konsultacyjnym nad KSRR?
Dobra partnerska współpraca.	Konsultacje online zwiększyłyby możliwość i liczbę partnerów społecznych biorących w nich udział.
<p>W wersji KSRR przyjętej 13 lipca 2010 r. w aneksie zawierającym wskaźniki statystyczne zostały przyjęte wskaźniki odmienne od konsultowanych w projekcie we wrześniu 2009 r. Aneks nie zawierał wersji prognostycznej.</p>	<p>Powinien zostać wydłużony czas konsultacji - nawet 30 dni od momentu zamieszczenia informacji na stronie internetowej MRR jest stanowczo za krótki. Nie wszyscy interesariusze śledzą na bieżąco informacje zamieszczane na stronach internetowych, w związku z czym na faktyczne konsultacje wewnątrzregionalne pozostaje praktycznie kilka- kilkanaście dni.</p> <p>Zapoznanie się z zawartością obszernego dokumentu i powiązanie jego treści z innymi dokumentami krajowymi i regionalnymi wymaga głębszej analizy.</p> <p>Główni interesariusze dokumentów strategicznych o procesie konsultacji powinni być informowani niezwłocznie, także w formie pisemnej (e-mailowej).</p> <p>Umożliwienie kompleksowego podejścia na wszystkich poziomach zarządzania rozwojem potwierdzałoby wolę współpracy partnerskiej i dawałoby podstawę do większego zaufania społecznego.</p>
Za mało czasu na przygotowanie opinii do KSRR - informację o terminach konferencji regionalnych przekazano zbyt późno do regionów.	Za mało czasu na przygotowanie opinii do KSRR - informację o terminach konferencji regionalnych przekazano zbyt późno do regionów.
Współpraca merytoryczna i organizacyjna - dobra.	Większa transparentność i uzasadnienie w odniesieniu do uwzględnienia/nieuwzględnienia zgłoszonych uwag.

**Organizacja procesu konsultacyjnego UE  
w sprawie polityki spójności.  
Analiza możliwości partycypacyjnych  
poszczególnych interesariuszy**

**Wprowadzenie (*executive summary*)**

Istotnym narzędziem przy tworzeniu nowej polityki spójności były konsultacje społeczne, które jak każdy tego typu proces, miały swoich zwolenników oraz przeciwników. Na przykładzie wniosków z publicznych konsultacji dotyczących dokumentu *Inwestowanie w przyszłość Europy – piąty raport w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej* słuchacze Krajowej Szkoły Administracji Publicznej postanowili zbadać możliwości partycypacyjne stron biorących udział w unijnych konsultacjach, a także frekwencję interesariuszy z Polski i państw nowej dziesiątki UE.

Na początek opisany został kontekst konsultacji nad europejską polityką spójności w odniesieniu do *Strategii Europa 2020* oraz umieszczono analizę frekwencji stron w procesie konsultacyjnym i określono cel projektu. W drugiej części pracy autorzy skupiają się na przedstawieniu opinii wybranych stron konsultacji. Interesariuszami, którzy zostali wybrani do zaprezentowania swoich ocen, byli Przedstawicielstwo Regionu Małopolskiego, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale i organizacja zrzeszająca europejskie miasta European New Towns and Pilot Cities Platform (ENTP). Przedstawiamy również stanowisko Krzysztofa Kasprzyka ze Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE jako rodzaj wprowadzenia do formy i struktury kształtowania polityki spójności w Unii. W tym samym

rozdziale omówione zostało spotkanie z przedstawicielem DGRegio w Komisji Europejskiej, organu bezpośrednio odpowiedzialnego za organizację i koordynację procesu konsultacyjnego.

W ostatniej części zawarto wnioski z obserwacji zagadnienia analizowanego przez autorów raportu. Podjęto próbę oceny udziału poszczególnych stron w konsultacjach unijnych w sprawie polityki spójności oraz przedstawiono rekomendacje dla Polski jako państwa niemającego dużego doświadczenia w opisywanym procesie. Mimo zidentyfikowanych niedociągnięć i uwag wszystkie strony pozytywnie oceniły konsultacje nad wnioskami z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Jednocześnie podkreślano wagę tego procesu i wkład, jaki wnieść mogą interesariusze w kształtowanie polityk unijnych.

## Wstęp

Istotnym czynnikiem rozwoju Unii Europejskiej jest polityka spójności, która w swoim założeniu ma wyrównywać społeczne i ekonomiczne warunki pomiędzy regionami Wspólnoty. W celu lepszej oceny realizacji tej polityki co trzy lata tworzy się tzw. raporty kohezyjne. W ubiegłym roku Komisja Europejska opublikowała dokument *Inwestowanie w przyszłość Europy – piąte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, w którym ukazuje efekty działań polityki spójności. Raport jest nie tylko opisem rezultatów, ale ma też za zadanie określić kierunki rozwoju działań kohezyjnych.

Dokument ten zawiera opis sytuacji społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Koncentruje się na sposobach promowania konkurencyjności, zwiększania konwergencji gospodarczej i dobrostanu, zmniejszania wykluczenia społecznego oraz poprawy trwałości środowiska naturalnego. Ocenia również wkład polityk narodowych w kohezję i przedstawia wpływ innych polityk UE na spójność. Raport kończy się przedstawieniem propozycji udoskonaleń w zakresie funkcjonowania polityki spójności.

Piąte sprawozdanie jest też pierwszym tego typu dokumentem dodającym spójność terytorialną do gospodarczej i społecznej. Dlatego po raz pierwszy z większą uwagą skupiono się na terytorialnym dostępie do usług, zmianach klimatycznych i środowiskowych, rozważana jest też kwestia wpływu terytorialnego polityk<sup>1</sup>. Raport jest silnie powiązany ze *Strategią Europa 2020*, bo uwydatnia wkład, jaki polityka spójności może

<sup>1</sup> Inwestowanie w przyszłość Europy – piąte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_en.cfm).

wnieść w realizację nowej strategii rozwoju UE. Co więcej, dane zapisane w raporcie pokazują, że jedyną drogą do osiągnięcia celów *Europy 2020* jest skoordynowanie polityki spójności z innymi politykami UE, co może wzmocnić ich siłę oddziaływania.

Jednym z narzędzi oceny i projektowania przyszłych rozwiązań, w ramach piątego sprawozdania, były konsultacje społeczne. Proces ten odbywał się na zasadach zapisanych w komunikacie Komisji Europejskiej o generalnych zasadach i minimalnych standardach dla konsultacji pomiędzy zainteresowanymi stronami. Konsultacje dotyczące piątego sprawozdania były przeprowadzane od 11 listopada 2010 do 31 stycznia 2011 r. Otrzymano 444 wnioski, w tym 26 od krajów członkowskich, 226 od władz regionalnych i lokalnych, 66 od organizacji działających na polu ekonomicznym i społecznym, 37 od organizacji lobbingsowych zajmujących się problemami terytorialnymi, 29 od organizacji społecznych, 21 od obywateli, 15 od firm prywatnych, 8 od instytutów akademickich, 1 od instytucji UE i 9 od pozostałych interesariuszy<sup>2</sup>.

W celu usprawnienia procesu konsultacji na swoich stronach internetowych KE umieściła formularz zawierający trzynaście pytań. Każdy interesariusz mógł odpowiadać według nich bądź napisać autorską wypowiedź. Co więcej, mógł to zrobić w każdym z oficjalnych języków UE.

Rezultaty konsultacji zostały opracowane i wydane przez KE w postaci jednolitego raportu. W dokumencie tym zostały przedstawione zbiorcze wnioski odnośnie do każdego z trzynastu pytań. Autorzy raportu omawiają najczęściej udzielane odpowiedzi, równocześnie przedstawiając w sposób graficzny rozkład odpowiedzi na poszczególne pytania. Zostały one opracowane metodami statystycznymi przez zewnętrzny podmiot i opublikowane na stronie internetowej. KE zleciła również bardziej szczegółową statystyczną analizę danych wynikających z procesu konsultacji, jednak nie została ona upubliczniona<sup>3</sup>.

Wszystkie wnioski niewątpliwie dobrze pokazują Komisji, jak wyglądają opinie państw, regionów i organizacji zaangażowanych w korzystanie z funduszy unijnych. Tematem badawczym raportu jest ocena procesu konsultacyjnego w UE pod kątem możliwości udziału każdej ze stron. W naszym badaniu nacisk zostanie położony na sposób przeprowadzenia konsultacji, komunikację zainteresowanych stron z KE oraz udział polskich władz lokalnych w tworzeniu strategii rozwoju polityki spójności.

---

<sup>2</sup> Commission Staff Working Paper - results of the public consultation on the conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion.

<sup>3</sup> Informacja przedstawiona przez pracownika DGRégio KE.

W celu odpowiedzi na przedstawione wątpliwości grupa słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej odbyła w dniach 23-27 maja 2011 r. serię spotkań z przedstawicielami instytucji, które wzięły udział w procesie konsultacji. Miało również miejsce spotkanie z przedstawicielem KE, która jest odpowiedzialna za organizację i koordynację całego procesu. Rezultatem wszystkich spotkań jest niniejszy raport.

## 1. Perspektywa wybranych interesariuszy

### **Perspektywa Directorate General for Regional Policy (DGRegio) w Brukseli**

Celem spotkania z przedstawicielką<sup>4</sup> Komisji Europejskiej było poznanie stanowisk zainteresowanych podmiotów odnośnie do polityki spójności. Wnioski z konsultacji mają zostać przedstawione jako propozycje w szerszym procesie kształtowania nowych regulacji prawnych, które będą dyskutowane na szczeblu Komisji oraz Parlamentu Europejskiego od września 2011 r. W ostatecznym kształcie przepisy te mają powstać w 2013 r. i wejść w życie od roku 2014.

Pytania zawarte w kwestionariuszu konsultacji odnosiły się do trudności i wyzwań polityki spójności zarówno obecnie, jak i w przyszłości. Miały one charakter otwarty. Sam proces formułowania pytań nie był trudny do przeprowadzenia dla organizatorów. Proces ich kształtowania rozpoczął się na etapie przygotowywania piątego raportu kohezyjnego, gdzie pod każdym podrozdziałem opisującym kolejne aspekty polityki spójności zostały sformułowane zestawy pytań problemowych. Finalna decyzja o kształcie formularza konsultacyjnego została podjęta przez państwa członkowskie i miała charakter polityczny. Przedstawiciel DGRegio podkreślił pośrednią rolę Komisji Europejskiej w formułowaniu zagadnień konsultacyjnych. Nie na wszystkie zaproponowane pytania zostały udzielone odpowiedzi. Powodem tego były z jednej strony niedostateczna wiedza i brak szczegółowych danych statystycznych, a z drugiej to, że strony odnosiły się jedynie do zagadnień, które bezpośrednio ich dotyczyły.

Oficjalna kampania informacyjna skierowana do potencjalnych uczestników konsultacji ruszyła jednocześnie z rozpoczęciem samych konsultacji. Uczestnicy wiedzieli, gdzie znaleźć informację o kwestionariu-

---

<sup>4</sup> Informacji na temat procesu organizacji konsultacji nad wnioskami do piątego raportu udzieliła Ana Dobre, która jest przedstawicielką departamentu Directorate General for Regional Policy. Ta jednostka administracyjna Komisji Europejskiej była odpowiedzialna za przygotowanie oraz przeprowadzenie konsultacji dotyczących wniosków z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.



szu pytań. Odbywały się także spotkania na wysokim szczeblu na poziomie państw członkowskich.

Komisja ocenia konsultacje jako udane, przeprowadzone zgodnie z przepisami prawa. Z państw członkowskich nie wzięła w nich udziału tylko Słowenia z powodu wewnętrznych, politycznych kłopotów właściwego ministerstwa. Największą aktywność reprezentowały regiony. Te miejskie są bardzo dobrze zorganizowane, poinformowane oraz aktywne. Do grona uczestników należały także przedsiębiorstwa, ponieważ mogą liczyć na dofinansowanie w dziedzinie działalności innowacyjnej. Wśród uczestników była także niewielka grupa osób fizycznych.

Najwięcej uczestniczących regionów było z Francji oraz z Niemiec. Ogólnie większość uczestników pochodziła z zachodniej części Europy. Z krajów spoza UE udział brały Szwajcaria oraz Norwegia.

### **Perspektywa Stałego Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej**

Spotkanie z reprezentantem Stałego Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej<sup>5</sup> pozwoliło zapoznać się z procesem decyzyjnym i konsultacjami unijnymi zarówno od strony oficjalnej, jak i nieformalnej. Konsultacje nad wnioskami do piątego raportu w sprawie polityki spójności można uznać za szczególnie owocne. Jednak niewiele podmiotów indywidualnych wzięło w nich udział – zabrakło polskich gmin oraz środowisk naukowych. Postawa ta wynika przede wszystkim z braku wiary, że wkład wniesiony w konsultacje społeczne może przyczynić się do zmiany zaproponowanego projektu. Tymczasem takie podejście wydaje się całkowicie nieuzasadnione ze względu na to, że raport spójności jest dokumentem traktatowym, który poprzedza określenie kierunku polityki, zatem konsultacje w tej materii mogą mieć znaczny wpływ na kształt polityki spójności. Ponadto często podkreślana bywa nieznajomość przez Komisję Europejską warunków w poszczególnych regionach. Dlatego też zarówno regiony, jak i państwa członkowskie tym bardziej aktywnie powinny się włączać w formułowanie polityki spójności.

Przygotowany formularz został dosyć surowo oceniony przez reprezentanta Stałego Przedstawicielstwa. Według niego pytania sformułowano w sposób niewłaściwy, który wpłynął na konkretne odpowiedzi. Zwraca się również uwagę na fakt, że przedstawione w formularzu pytania miały częściowo charakter „pozorny” – Komisja Europejska wypracowała już stanowisko w niektórych kwestiach, a w związku z tym nadesłane

---

<sup>5</sup> Reprezentantem Stałego Przedstawicielstwa przy Unii Europejskiej jest Krzysztof Kasprzyk, radca odpowiedzialny za politykę regionalną i spójności.

w ramach konsultacji propozycje nie mogły mieć wpływu na promowane rozwiązania. Przykładem takiej sytuacji jest brak zmiany stanowiska KE w kwestii audytu, mimo krytyki podjętej właściwie przez wszystkie strony.

Z drugiej strony nie należy jednak pomniejszać wpływu konsultacji, w trakcie których mamy do czynienia ze ścieraniem się opinii i rozstrzygnięciem spornych kwestii. Przykładem takiej sytuacji było przedstawione w pytaniu czwartym zagadnienie warunkowości. W większości stanowisk dominował sceptycyzm odnośnie do tej kwestii i należy się spodziewać, że ujęcie sugerowane przez państwa członkowskie znajdzie swoje odzwierciedlenie w polityce spójności. Podobnie stało się w przypadku pytania dotyczącego pośredniej kategorii regionów – stanowczo sformułowane stanowisko niemieckie mieć będzie wpływ na ostateczny kształt przyjętych rozwiązań.

Stałe Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej podkreśla, że za nieznaczny udział pewnych grup w procesie konsultacji nie powinno się obarczać przede wszystkim Komisji Europejskiej. Należałoby raczej podkreślić rolę struktur krajowych, na których spoczywa duża część odpowiedzialności za rezultaty. Na polskim przykładzie doskonale można zaobserwować pewne niedociągnięcia na poziomie lokalnym. W celu osiągnięcia efektywności procesu konsultacji unijnych niezbędne jest zaangażowanie władz krajowych. Chociaż w Polsce Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zainicjowało spotkania z władzami regionów, mające zachęcić do udziału w konsultacjach społecznych, to jednak presja czasowa i brak dostatecznej organizacji znalazły odzwierciedlenie w zestawieniach obrazujących uczestnictwo polskich podmiotów. Wyłącznie region małopolski przesłał swoje stanowisko dotyczące Piątego Raportu Kohezyjnego do Komisji Europejskiej. Nieco korzystniej rysuje się kwestia uczestnictwa polskich miast, jednak głównie ze względu na to, że podejmowano działania w ramach międzynarodowych organizacji skupiających ośrodki miejskie. Ten przykład jednak powinien mobilizować do uczestnictwa w unijnym procesie konsultacji społecznych, ponieważ propozycje miast, które bardzo aktywnie wzięły w nim udział, mają duże szanse, aby zostać uwzględnionymi w ostatecznym kształcie polityki spójności.

### **Perspektywa Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale**

Podczas rozmowy w Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>6</sup> szczegółowo omówiony został proces konsultacji wniosków do piątego ra-

---

<sup>6</sup> Ministerstwo Regionu Bruxelles-Capitale jest instytucją podległą lokalnemu rządowi Brukseli. Jego rolą jest efektywne kształtowanie spójnej polityki regionalnej. Ministerstwo jest niezwykle aktywnym i doświadczonym uczestnikiem konsultacji społecznych w bardzo różnych dziedzinach. Spotkanie odbyło się z panami Geertem De Roepem i Pierre'em Gerardem.

portu spójności. Przedstawiciele regionu dzielili się spostrzeżeniami oraz uwagami odnośnie do jego przebiegu. Podkreślali przede wszystkim to, że konsultacje społeczne są w zasadzie jedynym momentem, kiedy interesariusze, tacy jak regiony, stowarzyszenia czy organizacje pozarządowe, mogą mieć wpływ na kształtowanie polityki unijnej. Dlatego tak ważne jest, aby wzięła w nich udział możliwie największa liczba zainteresowanych.

W opinii reprezentantów ministerstwa niezwykle trudno było zmierzyć wpływ uwag i opinii wyrażonych w konsultacjach na ostateczny kształt dokumentu lub polityki. Mimo to jeżeli jakaś instytucja nie weźmie udziału w konsultacjach, jej postulaty na pewno nie zostaną uwzględnione. Już samo wymienienie danej instytucji w raporcie podsumowującym proces konsultacji należy uznać za sukces. Udział w konsultacjach wspomaga także tworzenie marki regionu, pozwala uczynić go bardziej rozpoznawalnym oraz ułatwia zbudowanie sieci kontaktów, niezwykle istotnych dla skutecznego funkcjonowania w środowisku unijnym.

Przedstawiciele ministerstwa stwierdzili, że pytania nie były sformułowane w sposób przejrzysty i czytelny, przez co to samo pytanie mogło być bardzo różnie rozumiane. W przeciwieństwie do niektórych uczestników konsultacji ministerstwo dobrze oceniło fakt, że zdecydowano się na pytania otwarte, ponieważ dzięki temu istniała możliwość wyrażania różnorodnych uwag i opinii.

Ministerstwo Regionu Bruksela dowiedziało się o możliwości wzięcia udziału w konsultacjach dzięki sieci kontaktów nieformalnych, jaką zbudowało. Zdaniem jego przedstawicieli jest to najskuteczniejsze narzędzie promocji różnych inicjatyw i projektów. Sama kampania promująca proces konsultacji została oceniona raczej słabo.

Wypowiadając się w kwestii niewielkiego zainteresowania udziałem w konsultacjach ze strony interesariuszy z państw tzw. nowej dziesiątki UE, przedstawiciele ministerstwa uznali, że taką postawę trudno zrozumieć, szczególnie że to te państwa są największymi beneficjentami polityki spójności. W opinii resortu przyczynę mogły stanowić słaba komunikacja, nieefektywny przepływ informacji lub brak przekonania, że wyrażenie swojej opinii w konsultacjach może mieć jakikolwiek wpływ na konsultowane kwestie.

## Perspektywa Przedstawicielstwa Regionu Małopolski w Brukseli

Kolejnym cennym źródłem informacji o unijnym procesie konsultacji w sprawie polityki spójności była jego ocena przez pracowników<sup>7</sup> Przedstawicielstwa Regionu Małopolski w Brukseli. Małopolska była jedynym polskim regionem, który uczestniczył w konsultacjach społecznych związanych z piątym sprawozdaniem w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności. Według opinii przedstawicieli regionu małopolskiego czas na przygotowanie stanowiska był wystarczający, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę ustawiczną pracę i analizy, jakie prowadzi w tym zakresie Departament Polityki Regionalnej.

Dotykając problemu komunikacji i przepływu informacji w trakcie procesu oraz przed nim, poruszono wiele istotnych aspektów tego zjawiska. Zdaniem reprezentantów regionu małopolskiego DGRegio zorganizowała całe przedsięwzięcie oraz działania promocyjne z nim związane w sposób poprawny. Komisja Europejska podejmowała starania na rzecz lepszego dotarcia do wszystkich regionów unijnych przez kontakt z przedstawicielstwami regionów w Brukseli bezpośrednio bądź drogą internetową. Przekaz informacji odbywał się również poprzez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, które wysyłało poszczególnym województwom wiadomość o organizacji konsultacji w sprawie polityki spójności. W poszukiwaniu wyjaśnień dla tak małej reprezentacji polskich regionów w konsultacjach unijnych pracownicy przedstawicielstwa Małopolski dotknęli największego problemu: komunikacji wewnątrz komórek w polskich jednostkach samorządu terytorialnego.

Stanowisko Małopolski zostało sporządzone zgodnie z kwestionariuszem, który zawierał pytania Komisji Europejskiej dotyczące wniosków z piątego raportu polityki spójności. Z jednej strony ułatwiało to przygotowanie stanowiska oraz zwiększało szansę na szybsze i sprawniejsze odczytanie postulatów Małopolski przez KE. Z drugiej zaś strony sprawiało,

<sup>7</sup> Biuro województwa małopolskiego rozpoczęło swoją działalność w Brukseli 13 maja 2002 r. Stała obecność tego regionu w stolicy Europy umożliwia zawarcie sieci kontaktów i lepsze zrozumienie mechanizmów funkcjonowania instytucji europejskich oraz pozyskanie wiedzy o instrumencie polityki regionalnej UE. Dlatego wizyta w jednym z najprężniej działających w Brukseli przedstawicielstw polskich regionów była ogromnym źródłem informacji o zapleczu i kulisach działań UE. Za przygotowanie stanowiska konsultacyjnego województwa małopolskiego odpowiedzialny był Zespół Planowania Strategicznego Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego. W tej komórce organizacyjnej UM stale monitoruje się problem polityki spójności i jej najważniejsze aspekty dla funkcjonowania województwa małopolskiego. Spotkanie odbyło się z koordynatorem biura Małopolski w Brukseli Filipem Zoniem i pracownikiem Maciejem Kowalskim.

że odpowiedzi na zadane pytania były w niektórych wypadkach ograniczone merytorycznie bądź sugerowały pewną opcję – to według przedstawicieli Małopolski dawało mniejsze szanse na sformułowanie swojej opinii w sposób jasny i prawdziwy. Niemniej postępowanie według zasad ustalonych przez Komisję Europejską procentuje i znacznie ułatwia współpracę z DGRegio. Ale mając obowiązek zamieszczenia stanowisk wszystkich stron biorących udział w konsultacjach, DGRegio nie uwzględniło Małopolski i nie zamieściło przygotowanego dokumentu na portalu dotyczącym konsultacji. Dopiero po interwencji zostały wprowadzone stosowne poprawki.

Oprócz kwestii wcześniej wymienionych pracownicy biura Małopolski w Brukseli podkreślali trudności ze wskazaniem osoby odpowiedzialnej za proces konsultacyjny oraz niejasny sposób komunikacji z poszczególnymi komórkami KE. Znacznie utrudniało to kontakt w poszczególnych kwestiach z przedstawicielami instytucji unijnych.

Chociaż na spotkaniu wspólnie zidentyfikowano braki i niedociągnięcia w procesach konsultacyjnych, strony regionu małopolskiego podkreśliły, że konsultacje społeczne są potrzebne i stanowią niezwykle ważny element w kreowaniu i kształtowaniu polityki unijnej.

### **Perspektywa European New Towns and Pilot Cities Platform**

Badaniom, opracowaniu projektu oraz przeglądowi stanowiska w sprawie wniosków do piątego raportu polityki spójności Unii Europejskiej poświęcono w ENTP<sup>8</sup> tydzień pracy. W opracowanie stanowiska były zaangażowane trzy osoby (dyrektor, specjalista oddelegowany do pracy nad stanowiskiem oraz osoba odbywająca w tym czasie staż w ENTP). Podstawę stanowiły wspomniany już raport oraz stanowiska innych organizacji odnośnie do *Strategii Europa 2020*, które zostały przesłane podczas poprzednich konsultacji.

W trakcie przygotowywania stanowiska ENTP prowadziło debatę ze swoimi członkami na temat pewnych aspektów przyszłości polityki

---

<sup>8</sup> European New Towns and Pilot Cities Platform (ENTP) jest organizacją reprezentującą miasta, w tym te nowe i szybko rozwijające się, oraz wspierającą pilotażowe projekty wdrażane w środowiskach urbanistycznych. W jej skład wchodzi władze szczebla lokalnego miast partnerów (w tym także spoza Europy). Organizacja kooperuje ponadto z centrami naukowymi, narodowymi i międzynarodowymi zrzeszeniami oraz organizacjami pozarządowymi. Do jej zadań należy organizacja platformy wymiany informacji, propagowanie dobrych praktyk oraz implementacja wspólnych projektów. W tym celu ENTP organizuje seminaria, treningi, panele eksperckie, tworzy zespoły planistów, socjologów, ekonomistów oraz specjalistów środowiskowych. Rozmowa dotycząca oceny przebiegu konsultacji unijnych odbyła się z dyrektorem ENTP Pascaline Gaborit oraz Edoardo Guglielmettim, Arturem Perchelem i Anitą Różańską.

spójności Unii Europejskiej. Koncentrowano się przede wszystkim na roli, jaką w tym obszarze mają odgrywać władze lokalne, rozwój obszarów miejskich oraz związane z nimi programy funduszowania. Warto odnotowania jest fakt, że w toku przygotowywania stanowiska ENTP nie konsultowało się z innymi organizacjami pozarządowymi.

O możliwości zajęcia stanowiska w sprawie wniosków z piątego raportu nt. przyszłości polityki spójności UE ENTP zostało powiadomione drogą elektroniczną przez DGRegio. Organizacja nie ma w zasadzie krytycznych uwag co do sposobu komunikacji z KE. W trakcie przygotowywania stanowiska była regularnie informowana przez Komisję o odbywających się inicjatywach, debatach i spotkaniach. Mało przejrzysta struktura DGRegio utrudniała znalezienie pracowników odpowiedzialnych za przeprowadzenie procesu konsultacji, a tym samym możliwość wyjaśnienia pojawiających się wątpliwości.

Mechanizm konsultacji jest niezbędny do tego, by z jednej strony podmioty zainteresowane miały możliwość przedstawienia swojego stanowiska, z drugiej zaś umożliwia Komisji Europejskiej dokonanie ewaluacji zaproponowanych działań. ENTP zdaje sobie sprawę z tego, że wywieranie rzeczywistego wpływu na kształtowanie polityki regionalnej jest możliwe głównie przez debatę z udziałem podmiotów najbardziej zaangażowanych. Są to m.in. intergrupa miejska w Parlamencie Europejskim ICLEI - Local Governments for Sustainability<sup>9</sup>. Stworzenie bezpośrednich więzi między odpowiednimi podmiotami a Komisją ułatwi prowadzenie dialogu na szczeblu ponadnarodowym i zwiększy wpływ na kształtowanie polityki spójności.

Dyrektor ENTP Pascaline Gaborit przyznała, że w toku poprzednich konsultacji zapewnione było większe wsparcie ze strony instytucji organizującej. Konsultacje przybierały postać „dialogu” partnerów, obecnie natomiast proces ten jest jedynie kolejnym etapem w sformalizowanej procedurze.

ENTP uważa, że konsultacje są potrzebne, aczkolwiek w pełni zdaje sobie sprawę z faktu, że ich wyniki nie będą miały decydującego wpływu na ostateczny kształt przyszłej polityki spójności. Podkreśla się, że ścieżka mniej formalna (m.in. organizowanie spotkań z przedstawicielami DGRegio) jest bardziej skuteczna w forsowaniu pewnych założeń i propozycji w tym zakresie. ENTP koncentruje się bardziej na współpracy partnerów szczebla lokalnego niż na polityce spójności jako takiej. Zdaniem ENTP w rzeczywistym konstruowaniu polityki zastosowanie mogą

<sup>9</sup> Stowarzyszenie władz lokalnych zrzeszające ponad 1220 członków z 70 państw, zorientowane na zrównoważony rozwój.

mieć inne mechanizmy, takie jak wspomniany dialog z podmiotami, które ze względu na swoje znaczenie mogą mieć faktyczny wpływ na kształt polityki spójności.

## 2. Wnioski i rekomendacje

### Wnioski ogólne

Interesariusze zwracali uwagę, że polityka spójności powinna w większym stopniu uwzględniać lokalny i regionalny kontekst. Według nich ważne jest stworzenie zamkniętej liczby priorytetów do osiągnięcia, co ułatwi realizację *Strategii Europa 2020*. Interesariusze widzieli również potrzebę zwiększenia współpracy pomiędzy lokalnymi władzami, organizacjami obywateli i prywatnym biznesem, ponieważ ich zdaniem wzmocni to siłę oddziaływania polityki spójności. Komisja otrzymała również wartościowe uwagi w zakresie uproszczenia procedur i zasad dotyczących finansowania projektów. Zaproponowano przywiązywanie większej wagi do rezultatów i wyników działań. Dla wielu organizacji ważne jest również ustandaryzowanie zasad w poszczególnych krajach, szczególnie w projektach międzyterytorialnych. Dla wielu regionów kluczowe było natomiast ustalenie tzw. zasad przejściowych dotyczących sytuacji, w których zaczynają one zwiększać swoje PKB i zbliżać się do granicy dochodu, po przekroczeniu której tracą prawo do korzystania z polityki spójności<sup>10</sup>.

Pojawiają się zarzuty, że Komisja wypracowała własne stanowisko w niektórych podlegających konsultacji kwestiach, zanim otrzymała informacje od interesariuszy. Ponadto istnieje opinia, że na kształtowanie stanowiska KE największy wpływ ma głos najsilniejszych państw UE. Wynika to z przekonania, że w kontekście tworzenia polityki spójności najważniejszym punktem są bezpośrednie negocjacje Komisji z państwami członkowskimi.

Działanie Komisji Europejskiej w dziedzinie konsultacji można scharakteryzować jako nacechowane poprawnością legalistyczną, tzn. stosowaniem się przede wszystkim do wypełniania prawnie uregulowanych obowiązków. W mniejszym stopniu widać potrzebę ewaluacji własnych działań i wyciągania wniosków na przyszłość celem ulepszania procesu konsultacji. Pewne zdziwienie może budzić także brak upublicznienia bardziej zaawansowanej i szczegółowej statystycznej analizy danych zebranych w procesie konsultacji.

---

<sup>10</sup> Commission Staff Working Paper, dz. cyt.

Na podstawie zebranych informacji można stwierdzić, że udział w procesie konsultacji jest istotny z następujących powodów:

- ♦ konsultacje to jedyny moment, kiedy interesariusze mogą mieć wpływ na kształtowanie polityki UE (zwłaszcza jeżeli konkretne rozwiązania promowane są także na szczeblu państw członkowskich biorących udział w konsultacjach). Zatem niezależnie od tego, jaka jest rzeczywista możliwość współkształtowania polityki, podmioty, które nie wezmą w nich udziału, nie będą miały wpływu na realizację swoich postulatów;
- ♦ sam fakt wymienienia nazwy interesariusza w raporcie podsumowującym konsultacje można uznać za sukces. Pomaga to promować markę regionu i uczynić go bardziej rozpoznawalnym. Ponadto aktywny udział w konsultacjach przekłada się na budowanie sieci kontaktów ułatwiających skuteczne funkcjonowanie w środowisku unijnym szczególnie w zakresie promocji swoich inicjatyw i projektów. Nawiązywaniu kontaktów sprzyja także posiadanie przedstawicielstwa danego regionu w Brukseli;
- ♦ z perspektywy interesariusza ważna jest spójność jego stanowiska z wyrażonymi w innych procesach konsultacyjnych.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że mechanizm konsultacji społecznych przeprowadzanych przez Komisję Europejską jest istotnym i wartościowym elementem kształtowania polityk wspólnotowych. Niemniej wymaga on dalszych udoskonaleń, które pozwolą na większe zaangażowanie potencjalnych interesariuszy i bardziej adekwatne kreowanie przyszłych działań odnośnie do zgłaszanych potrzeb.

### **Wnioski z opracowania i rekomendacje dla Komisji Europejskiej**

- **Wnioski**

Na podstawie zgodnych opinii można stwierdzić, że interesariusze mieli kłopot ze zidentyfikowaniem osoby odpowiedzialnej za proces konsultacji po stronie Komisji oraz dostrzegali braki w komunikacji z poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Komisji (ENTP oraz Przedstawicielstwo Regionu Małopolski).

Kwestia formy pytań zaproponowanych przez Komisję nie jest oceniana przez interesariuszy jednolicie. Krytykowano otwarty charakter pytań oraz brak propozycji konkretnych rozwiązań do oceny. Z drugiej



strony kwestionariusz z pytaniami zaproponowany przez Komisję ułatwiał przygotowanie stanowiska i zwiększał szansę na szybsze jego odczytanie. Z samej swej istoty charakter pytań wymagał posiadania szczegółowej wiedzy przez interesariuszy. Z zebranych w niniejszym raporcie informacji wynika, że strony konsultowane nie podnosiły zarzutu zbytnej trudności czy skomplikowania pytań.

Krytyczne uwagi dotyczące Komisji nie są jednak podzielane przez wszystkie podmioty, których stanowiska zostały omówione w niniejszym opracowaniu. Odmiennosc ocen uniemożliwia stanowcze postawienie tezy, że konsultacje zostały przeprowadzone w sposób wymagający znacznego polepszenia. Duże zróżnicowanie uwag wskazuje bardziej na fakt subiektywności przedstawionych opinii. Widać to w sprzecznych ocenach działań promocyjnych Komisji – pozytywnej ze strony Przedstawicielstwa Regionu Małopolski w Brukseli i ENTP oraz negatywnej od przedstawicieli Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. Różnie wyglądają także oceny sformułowania pytań (pozytywna – ENTP, negatywna – Stałe Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej). Niejednolite były także krytyka kampanii informacyjnej i postulat jej ulepszenia. Niektóre podmioty wskazywały na jej braki, a według innych nie było uchybień w tej dziedzinie. Interesariusze w różny sposób dowiadywali się o konsultacjach – zarówno dzięki sieci nieformalnych kontaktów, jak i poprzez stronę internetową Komisji oraz otrzymywanie od niej bezpośrednich informacji. Czas na przygotowanie stanowiska był wystarczający.

### • *Rekomendacje dla Komisji Europejskiej*

Istotnym argumentem podnoszonym przez interesariuszy w kontekście mankamentów funkcjonowania obecnie istniejącego systemu konsultacji jest problem z uzyskiwaniem informacji na etapie przygotowywania stanowiska. Wynika to z trudności w znalezieniu pracowników Komisji, którzy są odpowiedzialni za przeprowadzenie procesu konsultacji. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom interesariuszy, Komisja powinna precyzyjnie wskazać osoby, które mogą udzielać porad i instrukcji w trakcie konsultacji – np. poprzez zamieszczenie stosownej informacji na stronie DGRegio.

Wątpliwości pojawiające się przy udzielaniu odpowiedzi na pytania zawarte w przygotowanym przez Komisję kwestionariuszu skłaniają do poszukiwania rozwiązań, które pozwoliłyby lepiej uwzględnić specyfikę podmiotów biorących udział w konsultacjach. By to osiągnąć, postuluje się wprowadzenie mechanizmu konsultacji już na etapie formułowania pytań. W procesie tym powinny uczestniczyć przede wszystkim organy

administracji publicznej, do zadań których należy prowadzenie polityki regionalnej i rozwoju w poszczególnych państwach członkowskich (w przypadku Polski podmiotem takim byłoby MRR). Dzięki temu wątpliwości interpretacyjne przy wypełnianiu arkusza z pytaniami występowałyby rzadziej, sam formularz zaś stałby się dla zainteresowanych bardziej przejrzysty i czytelny.

Podmioty szczebla pozarządowego uczestniczące w konsultacjach podkreślały konieczność wprowadzenia zmian na etapie informowania o rozpoczęciu tego procesu. W obecnie funkcjonującej formule informacje takie przekazywane są za pośrednictwem poczty elektronicznej przez pracowników Komisji Europejskiej. Lepszym rozwiązaniem, zaproponowanym przez zainteresowane podmioty, byłoby zorganizowanie przez DGRegio konferencji bądź spotkań dla przedstawicieli organizacji pozarządowych, które posiadają struktury w Brukseli i których działalność oscyluje wokół zagadnień związanych z polityką regionalną oraz polityką spójności (np. ENTP). Inicjatywa taka stworzyłaby dla podmiotów zainteresowanych udziałem możliwość uzyskania szczegółowych informacji o procesie konsultacji bezpośrednio od Komisji, co zarazem pozwoliłoby jej pracownikom lepiej objaśnić mechanizm ich działania. W przywołanym kontekście istotnego znaczenia nabiera idea promowania udziału w konsultacjach społecznych na szczeblu Unii Europejskiej w państwach, które przystąpiły do niej w roku 2004 i 2007. Zaktywizowanie interesariuszy w tych państwach, zwłaszcza na szczeblu lokalnym i regionalnym, znacznie poszerzyłoby spektrum procesu konsultacji. Zakrojona na odpowiednią skalę promocja pozwoli rozpowszechnić zwyczaj partycypacji społecznych w grupie nowych krajów członkowskich i zwiększy udział interesariuszy w kolejnych organizowanych konsultacjach.

## **Wnioski i rekomendacje dotyczące polskich interesariuszy**

- **Wnioski**

W przypadku polskich interesariuszy, a w szczególności polskich gmin oraz środowisk naukowych, brak ich aktywnego zaangażowania w proces konsultacji tłumaczony jest niewiarą w realny wpływ na proces kształtowania polityki UE.

Drugim powodem jest wadliwa komunikacja. Jej przyczyn należy upatrywać w dwóch źródłach:

- ♦ słabe mechanizmy kontroli obiegu informacji o konsultacjach przekazanych regionom przez Ministerstwo Rozwoju Regio-

nalnego. Pracownicy resortu ograniczyli swoją aktywność do rozesłania informacji o możliwości wzięcia udziału w konsultacjach. MRR nie monitorowało działań podejmowanych przez poszczególne komórki urzędów oraz nie upewniało się, czy informacja dotarła bezpośrednio do osób odpowiedzialnych za politykę spójności;

- ♦ nieefektywna komunikacja wewnątrz polskich jednostek samorządu terytorialnego. Informacje przekazane przez MRR nie docierają do komórek bezpośrednio odpowiedzialnych za przygotowanie stanowiska w konsultacjach.

Ponieważ regiony państw Europy Zachodniej w sposób bardzo aktywny biorą udział w konsultacjach, najwidoczniej uważają je za potrzebne. Niezależnie od potocznych negatywnych opinii na temat sensu konsultacji fakt ten nie powinien ująć naszej uwadze.

- ***Rekomendacje***

Na podstawie zebranych informacji i wniosków niniejszego raportu zdecydowanie rekomenduje się:

- ♦ bardziej aktywny udział polskich interesariuszy w procesie konsultacji. Do obowiązków MRR należałoby uświadomienie wagi udziału w konsultacjach potencjalnym interesariuszom polityki spójności w Polsce. Partycypacja społeczna polskich stron w debacie nad przyszłością polityki spójności jest jedyną okazją do wywierania wpływu na proces decyzyjny tworzenia polityki publicznej w UE. Brak polskich stron wyklucza uwzględnienie naszych interesów w konsultacjach i pogarsza wizerunek aktywnego członka UE;
- ♦ większą proaktywność MRR w monitorowaniu przepływu informacji wewnątrz jednostek samorządu terytorialnego. Do kolejnych działań należałoby promowanie przez resort świadomej postawy u potencjalnych interesariuszy o wartości dodanej, jaka wynika z dużej frekwencji w konsultacjach;
- ♦ efektywność działania polskich podmiotów polegającą na usprawnieniu polityki informacyjnej po stronie polskiej ze szczególnym uwzględnieniem szczebla samorządowego. Konieczna jest także większa aktywność samych interesariuszy. Ponieważ wyłącznie region małopolski przedstawił swoje stanowisko dotyczące wniosków z piątego raportu, można sądzić, że również przedstawicielstwa polskich regionów w Brukseli

powinny w sposób bardziej aktywny monitorować uczestnictwo polskich władz lokalnych w procesie konsultacyjnym. Pożądane byłoby również usprawnienie komunikacji wewnętrznej jednostek samorządu terytorialnego;

- ♦ w celu zwiększenia uczestnictwa polskich interesariuszy w konsultacjach pożądana byłaby kampania promocyjna na szczeblu krajowym, poprzedzająca każde otwarcie konsultacji unijnych. Wartością dodaną takiej kampanii byłaby popularyzacja idei partycypacji społecznych nie tylko w UE, ale też w kraju;
- ♦ stanowiska regionów powinny być popierane na szczeblu krajowym zarówno przy formułowaniu stanowiska Polski jako strony konsultowanej, jak i na późniejszym etapie uzgadniania stanowisk w trakcie procesu tworzenia nowych regulacji prawnych przy udziale Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego.

## Bibliografia

### Dokumenty

Contribution de la Région de Bruxelles-Capitale à la Consultation publique de la Commission européenne. Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale.

ENTP position paper on the conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion: the future of cohesion policy.

Inwestowanie w przyszłość Europy - piąty raport w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Results of the public consultation on the conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion, SEC(2011) 590 final.

Stanowisko Województwa Małopolskiego ws. wniosków z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności.

Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności, COM(2010) 642/3.

### Spotkania studyjne

ENTP - European New Towns & Pilot Cities.

Komisja Europejska DGRegio - Unit C1, conception, forward studies, impact assessment.

Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.

Przedstawicielstwo Regionu Małopolski w Brukseli.

Stałe Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej.

## **Wybrane przykłady konsultacji społecznych w dziedzinie polityki zagospodarowania przestrzennego w Republice Federalnej Niemiec oraz Francji**

### **Wprowadzenie (*executive summary*)**

W opracowaniu przedstawiono zarys przebiegu konsultacji społecznych w Niemczech i we Francji. Obejmuje ono opis podmiotów odpowiedzialnych za przeprowadzanie konsultacji, ich cech, struktury, a także umocowań prawnych. Ponadto przedstawiono organizację konsultacji społecznych, narzędzia i procedury komunikacji z mieszkańcami oraz sposób uwzględniania ich opinii i wniosków.

Część pierwsza obejmuje ogólny opis zjawiska partycypacji społecznej w Republice Federalnej Niemiec, z uwzględnieniem zasięgu regionalnego i miejskiego. Pokazuje jego historyczne konteksty i wyjaśnia regulacje prawne. W części drugiej przedstawiono szczegółowy opis procesu tworzenia *Planu zagospodarowania przestrzennego* w Berlinie oraz mechanizm jego konsultowania z mieszkańcami miasta. Zawiera także obszernie streszczenie samego dokumentu, który był konsultowany. W części trzeciej przedstawiono genezę regulacji prawnych we Francji, umożliwiających partycypację społeczną w procesach decyzyjnych. Pokazano także rolę instytucji, do zadań których należy organizowanie procesów konsultacji

społecznych. Podano również przykłady przeprowadzonych ostatnio istotnych debat publicznych i konsultacji.

Na koniec zaprezentowano wnioski oraz rekomendacje co do korzystania z doświadczeń niemieckich i francuskich podczas prowadzenia konsultacji społecznych w naszym kraju.

## Wstęp

W dniach 27 listopada - 3 grudnia 2011 r. grupa słuchaczy KSAP odbyła wizytę studyjną w Berlinie i Paryżu. W tym czasie brała udział w spotkaniach z pracownikami urzędów RFN oraz Francji, a także takich o charakterze naukowym w Verwaltungsakademie w Berlinie oraz École Nationale d'Administration (ENA) w Paryżu. Podstawowym celem wizyty było zapoznanie się z praktycznym wymiarem konsultacji społecznych w obu tych krajach. Prezentowane poniżej studium jest efektem i podsumowaniem pracy.

Wiedza zawarta w niniejszym opracowaniu pochodzi bezpośrednio ze spotkań z urzędnikami, z oficjalnych dokumentów opublikowanych przez właściwe urzędy bądź z publikacji o charakterze naukowym, a także pomocniczo - ze stron internetowych urzędów. Praca ma charakter opisowy. Pokazuje wybrane procesy konsultacji społecznych i ich historyczne uwarunkowania. Wyjaśnia ich formę prawną i umieszcza w szerszej strukturze legislacyjnej. Zwraca także uwagę na rozwiązania możliwe do zastosowania na gruncie polskim.

Istotność konsultacji społecznych dla współczesnej demokracji obrazują słowa G.B. Shawa, według którego jesteśmy rządzi w taki sposób, w jaki na to zasługujemy. Z tej myśli wynika, że im większa partycypacja społeczna, tym lepsza jakość demokracji. Do korzyści z uczestnictwa obywateli w procesach politycznych należą:

- ♦ wzmocnienie legitymacji demokratycznego ustroju państwa;
- ♦ przezwycięzenie problemu odległych od obywateli ośrodków władzy;
- ♦ ulepszenie procesu podejmowania publicznych decyzji.

Partycypacja społeczna pozostaje w silnym związku z ideą „dobrego rządu” (*good governance*). Jak wynika z białej księgi Komisji Europejskiej *European Governance* z 2001 r., coraz większy udział władz lokalnych w kształtowaniu polityk Unii odzwierciedla m.in. stopień zaangażowania ludzi i organizacji w lokalną demokrację. Partycypacja społeczna jest to uczestnictwo obywateli w procesie zarządzania sprawami społecz-

ności, której są członkami. Do klasycznych narzędzi partycypacji społecznej zalicza się: wybory, referendum, konsultacje społeczne, postępowanie administracyjne i akcje bezpośrednie<sup>1</sup>. Konsultacje społeczne stanowią więc część szerszego zjawiska partycypacji społecznej i można je zdefiniować jako (...) *proces, w którym przedstawiciele władz (każdego szczebla: od lokalnych po centralne) przedstawiają obywatelom swoje plany dotyczące np. aktów prawnych (ich zmiany lub uchwalania nowych), inwestycji lub innych przedsięwzięć, które będą miały wpływ na życie codzienne i pracę obywateli. Konsultacje nie ograniczają się jednak tylko do przedstawienia tych planów, ale także do wysłuchania opinii na ich temat, znajdowania rozwiązań i informowania o ostatecznej decyzji*<sup>2</sup>.

Celem niniejszej pracy i podstawą do przedstawienia wniosków dla naszego kraju jest opisanie konsultacji społecznych w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego w RFN oraz we Francji.

## 1. Zarys modelu partycypacji społecznej w Republice Federalnej Niemiec<sup>3</sup>

### Niemiecki model partycypacji

Ma on dwupoziomową strukturę: na szczeblu federalnym (krajowym) oraz związkowym (lokalnym). Ponadto czasami procesy partycypacji uruchamiane zostają poza wymienionym modelem, np. w związku z energią atomową.

Ustrój Niemiec wynika z konstytucji z 1949 r. wprowadzającej model federalny, tzn. podział na władze krajowe – federalne, oraz lokalne, czyli związkowe. Na poziomie lokalnym władze działają na podstawie konstytucji związkowych (*Landesverfassungen*).

Bardzo ważnym uprawnieniem partycypacyjnym obywateli jest prawo do uzyskania informacji publicznej od władz federalnych oraz związkowych. Obywatel ma prawo domagać się jej otrzymania bez konieczności podawania przyczyny. Zasada ta ma duży związek z ideą partycypacji oraz demokracją.

<sup>1</sup> *Komunikacja i partycypacja społeczna*, red. J. Hausner, [www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/komunikacja.pdf](http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/komunikacja.pdf).

<sup>2</sup> <http://ks.mkidn.gov.pl/pages/o-konsultacjach.php>.

<sup>3</sup> Sporządzono na podstawie wykładu profesora prawa Stephana Tomeriusa z University of Applied Science Trier „Participating process in policy – making involving shareholders” dla słuchaczy KSAP, 28 listopada 2011 r., Verwaltungsakademie w Berlinie.



Na szczeblu federalnym partycypacja społeczna nie została szczegółowo określona. Konstytucja ogranicza się tylko do wskazania prawa wyborczego obywateli. Znacznie szersze regulacje odnośnie do partycypacji społecznej zostały przeniesione na szczebel lokalny. Ma to uzasadnienie historyczne - sięga złych doświadczeń Republiki Weimarskiej oraz lat trzydziestych i wiąże się z obawami przed udzieleniem obywatelom dużych uprawnień w zakresie polityki dotyczącej całego kraju. Stąd nie jest możliwe np. zorganizowanie ogólnonarodowego referendum, mimo że instytucja referendum istnieje na poziomie lokalnym - miejskim.

### Rozwiązania na szczeblu państw związkowych

Na szczeblu związkowym funkcjonuje kilka instytucji umożliwiających obywatelom uczestniczenie w procesach decyzyjnych. Nie mogą one jednak obejmować spraw związanych ze zmianą konstytucji związkowej ani budżetowych, dotyczyć sytuacji prawnej przedstawicieli władz ani umów zawartych między krajami związkowymi. Do wspomnianych instytucji partycypacyjnych należą:

- ♦ **Volksinitiative** - dosłownie: inicjatywa obywateli, zmiierzająca do przedłożenia określonego problemu lokalnym władzom do rozpoznania i debaty;
- ♦ **Volksbegehren** - obywatelska inicjatywa prawodawcza dotycząca określonej sprawy lub przepisów prawnych w jej obrębie.

Opisana wyżej inicjatywa prawodawcza dotyczyła głównie bezpośrednich uprawnień demokratycznych na poziomie miejskim, edukacji szkolnej i opieki nad dziećmi, projektów infrastrukturalnych, reform oraz prywatyzacji szpitali i miejskich przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

Wśród uprawnień o charakterze partycypacyjnym na szczeblu miast wyróżnia się bezpośrednio wybory burmistrzów (w większości krajów związkowych) oraz:

- ♦ **Bürgerbegehren** - wniosek o zorganizowanie referendum dotyczącego spraw miejskich;
- ♦ **Bürgerentscheid** - właściwe referendum przeprowadzone na skutek poprzedniej procedury.

Wnioski o referendum dotyczyły głównie systemu oświaty, robót publicznych, inwestycji i usług miejskich, a także prywatyzacji przedsiębiorstw energetycznych oraz gospodarki odpadami. Przy okazji spraw związanych z prywatyzacją zwraca uwagę problem dużego zadłużenia miast w Niemczech i pozyskiwania środków finansowych na jego obsługę

przez sprzedaż przedsiębiorstw komunalnych, które ze swej natury mają charakter monopolu.

## 2. *Plan zagospodarowania przestrzennego Berlina* jako przykład cyklicznych konsultacji społecznych<sup>4</sup>

### *Zarys instytucji Planu zagospodarowania przestrzennego*

Przykład konsultacji społecznych, prowadzonych w ostatnim czasie przez Wydział Rozwoju Miasta Senatsverwaltung (administracja podległa Senatowi Berlina), stanowi proces dotyczący *Planu zagospodarowania przestrzennego Berlina*. Jest to akt prawny zawierający cele planowania i wnioski dla miasta. Został uchwalony przez Radę Miasta i jest na bieżąco aktualizowany przez wprowadzanie kolejnych poprawek. Mapa zagospodarowania przestrzennego wyznacza grunty przeznaczone do celów budowlanych, stworzenia infrastruktury komunalnej, sadzenia i usuwania roślin, przygotowania infrastruktury transportowej, otwartych przestrzeni, a także jezior i cieków wodnych oraz obszarów przeznaczonych na ochronę środowiska. Ponadto *Plan* zawiera opis wielu polityk wdrażanych przez władze Berlina oraz obszernie uzasadnienie pisemne. Jest on zintegrowany z szerszym procesem planowania regionu metropolitalnego Berlin-Brandenburgia. Dokument stanowi dla miasta podstawę bardziej szczegółowego planowania rozwoju strategicznych obszarów Berlina oraz poszczególnych dzielnic miasta.

Berlin jest zarówno miastem, jak i stanem federalnym. Powierzchnię 892 km<sup>2</sup> zamieszkuje 3,4 mln osób, a więc stolica Niemiec jest najbardziej zaludnionym i największym obszarowo miastem tego kraju związkowego. Otwarte przestrzenie (ogrody, lasy, wody i grunty rolne) stanowią ponad 40% powierzchni miasta. Berlin będący metropolią jest włączony do wspólnych procedur planowania w regionie Berlin-Brandenburgia. Jako główny tego instrument na poziomie miasta *Plan zagospodarowania przestrzennego* jest regulowany przez ustawodawstwo niemieckie. Dokument stanowi strategiczne ramy dla bardziej szczegółowych pomysłów planowania podobszarów o szczególnym znaczeniu. Lokalne projekty muszą być zgodne z ogólnym wzorem przedstawionym w *Planie zagospodarowania przestrzennego*.

<sup>4</sup> Sporządzono na podstawie wiedzy uzyskanej podczas spotkania grupy polityki regionalnej słuchaczy KSAP 29 listopada 2011 r. w Berlinie z Anja Noack, urzędniczką Senatsverwaltung Berlin odpowiedzialną za planowanie przestrzenne. Ponadto wykorzystano oficjalne dokumenty Wydziału Rozwoju Miasta: Stadtprofil Berlin oraz Zukunftsraum Flughafen Tegel.

*Plan* jest wdrażany od 1994 r. Od tego czasu zostały naniesione liczne poprawki oraz zmiany. Dokument musi być regularnie aktualizowany, tak aby mógł pełnić swoją funkcję skutecznego instrumentu długofalowego planowania strategicznego oraz podejmowania decyzji w sprawach zagospodarowania przestrzennego. Często wymagana jest modyfikacja pierwotnego planu, z uwzględnieniem zmian w sytuacji ogólnej i lokalnej oraz tych politycznych. Konieczne jest także rozpatrzenie modyfikacji celów odnoszących się do miasta jako całości lub będących zagadnieniami rozwoju lokalnego.

### **Prawny charakter *Planu zagospodarowania przestrzennego***

*Plan zagospodarowania przestrzennego* jest prawnie wiążący dla władz lokalnych oraz instytucji publicznych. Ich własne plany muszą dostosować się do ogólnych ram głównego dokumentu planistycznego. Dla każdego obywatela *Plan* nie jest prawnie relewantny, tzn. nie wywołuje skutków prawnych, w szczególności nie przyznaje prawa do otrzymania pozwolenia na budowę obiektu, nawet jeśli obiekt ten jest zgodny z planem. Jednak lokalne projekty zawierające szczegółowe i wiążące prawnie przepisy dotyczące rozwoju poszczególnych stref muszą przestrzegać ogólnych zasad zawartych w *Planie zagospodarowania przestrzennego*.

Średnio dwa razy w roku bieżące zmiany w *Planie* są przedstawione do konsultacji społecznych. Przez cztery tygodnie mogą być analizowane i uwzględnione w dokumencie. Ostatnia runda konsultacji społecznych odbywała się od 16 maja do 21 czerwca 2011 r. Kolejną rundę zaplanowano na przełom lutego i marca 2012 r.

Zaktualizowana wersja dokumentu publikowana jest każdorazowo na stronie internetowej Senatsverwaltung. Co pewien czas pojawiają się także drukowane wersje aktualnego *Planu zagospodarowania przestrzennego*. Do każdej publikacji zaktualizowanego dokumentu dołączone jest sprawozdanie z postępów realizacji planowania przestrzennego. Przedstawia ono zarys głównych zagadnień planistycznych w mieście, ewentualnie nowe okoliczności mające wpływ na koncepcje i aktualny stan planowania.

Co cztery lata przygotowany jest raport z postępów w realizacji planowania przestrzennego. Obejmuje on główne zagadnienia planowania i ostatnie zmiany uwarunkowań wpływających na zagospodarowanie terenu. Zawiera również aktualny stan zagospodarowania przestrzennego dla miasta jako całości, łącząc różne lokalne systemy planowania i decyzji

w jeden instrument, który podlega kontroli parlamentarnej. Po zatwierdzeniu przez Senat raport z postępu prac jest przedstawiany Radzie Miasta<sup>5</sup>.

### **Procedura wprowadzania zmian do *Planu***

W celu przyspieszenia procesów decyzyjnych oraz minimalizacji kosztów wprowadzono standardową procedurę postępowania przy wdrażaniu zmian do *Planu zagospodarowania przestrzennego*. Jednym z jej elementów jest konieczny z prawnego punktu widzenia udział mieszkańców. Standardowa procedura obejmuje następujące kroki:

- ◆ przedstawienie w fazie koncepcji pierwszej propozycji zmian dla danego obszaru;
- ◆ Wydział Rozwoju Miasta podejmuje decyzję wstępną o planowanych zmianach w dokumencie;
- ◆ wstępna harmonizacja administracyjna zmian - konieczne uzgodnienia z innymi wydziałami;
- ◆ mieszkańcy mają możliwość zapoznania się z planowanymi zmianami oraz zajęcia stanowiska. Na tym etapie do procesu włączają się także podmioty publiczne odpowiedzialne za planowanie i przeprowadzanie inwestycji;
- ◆ sprawdzenie oraz analiza opinii i sugestii oraz wprowadzenie ich do projektu;
- ◆ zmieniony projekt zostaje przedstawiony do wglądu opinii publicznej;
- ◆ proponowane zmiany poddawane są analizie przy uwzględnieniu publicznych i prywatnych interesów;
- ◆ Senat podejmuje uchwałę odnośnie do zmian w *Planie zagospodarowania przestrzennego*. Zmiany i nieuwzględnione sugestie przedłożone zostają parlamentowi do obrad i głosowania;
- ◆ zmiany nabierają mocy prawnej w momencie opublikowania. Mieszkańcy, którzy przedstawili swoje sugestie, są informowani o wynikach analizy.

W przypadku nieznacznych zmian *Planu zagospodarowania przestrzennego* istnieją możliwości prawne uproszczenia procedury, polegające na pominięciu pierwszej fazy udziału obywateli. Przy każdej modyfikacji dokumentu sporządzany jest dziennik zmian przedstawiający położenie

---

<sup>5</sup> Berlińska administracja jest dwustopniowa. Do administracji głównej należą Zarząd Senatu i podporządkowane mu organy administracji. Niższy poziom tworzą przedstawiciele administracji dzielnic.

terenów, na których wprowadza się zmiany, opis i wyjaśnienie planowanych zmian, a także informacje dotyczące procedury.

### **Udział mieszkańców w procesie konsultowania zmian w *Planie zagospodarowania przestrzennego***

Zagospodarowanie przestrzenne dotyka bardzo wielu często sprzecznych interesów publicznych i prywatnych. W związku z tym w procesie wprowadzania zmian do *Planu* uczestniczą zarówno mieszkańcy Berlina, jak i okręgowe oraz federalne władze administracyjne, a także organy odpowiedzialne za planowanie i przeprowadzanie inwestycji oraz sąsiednie gminy.

Z reguły w ciągu roku organizuje się dwie sesje spotkań, a każda z nich obejmuje kilka procedur wprowadzania zmian na etapie współuczestnictwa mieszkańców. Informacja na temat miejsca i czasu spotkania oraz lokalizacji omawianych terenów publikowana jest w Dzienniku Urzędowym, a także w lokalnej prasie. Podany jest również ogólny cel spotkania i stan proceduralny planowanych zmian. W siedzibie Wydziału Rozwoju Miasta oraz dodatkowo w okręgowych urzędach planowania prezentowane są wystawy wraz z wyjaśnieniami planowanych zmian. Mieszkańcy mają możliwość składania zapytań. W celu ułatwienia ich analizy zapytania sporządza się na specjalnie przygotowanym formularzu.

Na pierwszym posiedzeniu z udziałem mieszkańców omawia się wstępny projekt zmian precyzujący ogólne cele planowania. W razie konieczności dyskutowane są rozwiązania alternatywne. Po publicznym ogłoszeniu (w drugiej fazie) prezentowany jest poprawiony *Plan*. Mieszkańcy mają miesiąc na zasięgnięcie informacji i zajęcie stanowiska w sprawie modyfikacji. Jeżeli po drugiej fazie zgłaszania opinii wprowadzone zostają istotne zmiany, konieczna staje się trzecia runda konsultacji.

Wydział Rozwoju Miasta nie prowadzi ewaluacji procesów konsultacyjnych, które organizuje, co można uznać za słaby punkt konsultacji. Narzędzia komunikacji społecznej są w każdym procesie podobne, a stopień partycypacji mieszkańców zależy głównie od tego, gdzie położone są tereny, których przeznaczenie ma zostać zmienione w *Planie*. Przykładem liczego udziału mieszkańców (a także bardzo silnych protestów przeciw proponowanym zmianom) była debata dotycząca terenu ważnego historycznie dla berlińczyków lotniska Tempelhof (w 1948 r. z powodu blokady części miasta przez władze radzieckie przez to lotnisko dostarczano do Berlina Zachodniego niezbędne zaopatrzenie). Z doświadczeń Wydziału Rozwoju Miasta wynika także, że inwestorzy zawsze licznie uczestniczą w konsultacjach.

Wskazówki i sugestie zebrane podczas obu faz konsultacji z mieszkańcami, a także opinie organów odpowiedzialnych za planowanie i przeprowadzanie inwestycji poddawane są dokładnej analizie. W kontrowersyjnych przypadkach proces jest niezwykle czasochłonny, dlatego też przy dużej liczbie sprzeciwów istnieje możliwość skorzystania z procedury uproszczonej. Przy sporządzaniu planów budowlanych należy ustalić wagę i priorytety dotkniętych nimi interesariuszy publicznych i prywatnych. Ich wyważenie stanowi najbardziej newralgiczny punkt procesu konsultacji. Wynik weryfikacji poszczególnych interesów zostaje opublikowany w „dzienniku opinii”, zawierającym zestawienie opinii i sugestii oraz propozycję ich wyważenia przez administrację. Stanowi on podstawę do podejmowania decyzji przez Senat oraz Parlament.

Bardzo ciekawą praktyką jest konieczność przesłania wszystkim mieszkańcom, których opinie nie zostały uwzględnione w *Planie*, szczegółowego uzasadnienia takiej decyzji.

Prawnie wiążące plany zabudowy są istotnym warunkiem realizacji zamierzeń planistycznych i wynikają z planu zagospodarowania przestrzennego. Aby uniknąć problemów rozwojowych, projekty takie pozostawiają dużą swobodę działania. Konieczne zmiany mogą być wprowadzane równoległe do prowadzonych prac. W poszczególnych sytuacjach pozwolenie na budowę może być wydane przed zakończeniem procedury wdrażania zmian.

### **3. Rola konsultacji społecznych w kreowaniu polityki publicznej we Francji oraz sposób ich przeprowadzania<sup>6</sup>**

#### **Podstawy prawne przeprowadzania konsultacji społecznych we Francji**

Źródłem modelu przeprowadzania konsultacji społecznych w V Republice należy upatrywać w ustawie z 12 lipca 1983 r. o demokratyzacji badań publicznych (zwanej od nazwiska autorki ustawą Bouchardeau), której uchwalenie stanowiło pierwszy poważny krok zmierzający do

<sup>6</sup> Sporządzono na podstawie informacji uzyskanych podczas spotkania z Xavierem Givéletem, piastującym funkcję doradcy ds. międzynarodowych w DATAR, które miało miejsce 1 grudnia 2011 r. w siedzibie DATAR w Paryżu. Wykorzystano ponadto opracowania urzędowe: *Synthèse des débats et des concertations recommandées CNDP 2002-2011*, *Rapport d'activité CNDP 2010-20*, *Evolution et moyens de la CNDP 2002-2011*, *DATAR - Plan d'action 2010-2020*, *DATAR - Rapport d'activité*, oraz informacje umieszczone na oficjalnych stronach internetowych DATAR (<http://territoires.gouv.fr/la-datar>) i CNDP ([www.debat-public.fr](http://www.debat-public.fr)).

wprowadzenia mechanizmu konsultacji ze społeczeństwem w przedmiocie polityki publicznej.

Za pierwszy akt prawny, w którym zagwarantowano udział społeczeństwa w procesie decyzyjnym, należy uznać ustawę z 2 lutego 1995 r. o wzmacnianiu ochrony środowiska naturalnego. Wprowadziła ona konsultacje społeczne oraz konsultacje z organizacjami ekologicznymi na etapie opracowywania i wdrażania planów środowiskowych, przewidziała również utworzenie Narodowej Komisji Debaty Publicznej, do której zadań należało początkowo zapewnienie realizacji dyspozycji ustawy, odnoszących się do przestrzegania zasady udziału społeczeństwa w kreowaniu polityki środowiskowych.

Istotnym impulsem do zwiększenia roli czynnika społecznego w politykach publicznych było podpisanie przez Francję konwencji z Aarhus 25 czerwca 1999 r., zawierającej postanowienia odnoszące się do dostępu do informacji publicznej, udziału obywateli w procesie decyzyjnym oraz prawa do sądu w sprawach związanych z ochroną środowiska. Realizację dyspozycji konwencji z Aarhus stanowi ustawa z 27 lutego 2002 r., rozszerzająca formułę konsultacji społecznych oraz gwarantująca w art. 134 *udział społeczeństwa w opracowywaniu projektów zagospodarowania oraz infrastruktury, mających istotne znaczenie dla środowiska naturalnego bądź planowania przestrzennego*.

Jako główne instytucje państwowe, do zadań których należą kwestie związane z przeprowadzaniem procesu konsultacji społecznych, wskazać należy wspomnianą już Narodową Komisję Debaty Publicznej (CNDP)<sup>7</sup> oraz Międzyresortową Delegację do spraw Zagospodarowania Przestrzennego oraz Zwiększania Atrakcyjności Regionów (DATAR<sup>8</sup>).

### **Narodowa Komisja Debaty Publicznej**

Instytucja ta, której powołanie przewidywała ustawa o wzmacnianiu ochrony środowiska naturalnego, została utworzona 4 września 1997 r. przez Dominique Voynet zajmującą w tamtym czasie stanowisko ministra środowiska. Obecnie Komisja jest niezależną władzą administracyjną składającą się z dwudziestu pięciu członków, którzy sprawują swe funkcje przez pięć lat (bądź do czasu wygaśnięcia mandatu).

Na czele Komisji stoi przewodniczący, a w jej skład wchodzi ponadto m.in. deputowany (mianowany przez przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego), członek Rady Stanu (wybrany przez Zgromadzenie

---

<sup>7</sup> Commission Nationale du Débat Public.

<sup>8</sup> Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale.

Ogólne Rady Stanu) oraz sędzia Sądu Kasacyjnego (wybrany przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Kasacyjnego).

Do zadań CNDP należy przede wszystkim zapewnienie udziału społeczeństwa w procesie przygotowywania projektów zagospodarowania terytorialnego oraz infrastruktury o znaczeniu ogólnonarodowym, doradztwo dla właściwych władz publicznym w kwestiach związanych z konsultacjami społecznymi na etapie opracowywania projektów oraz organizowanie debat publicznych z zakresu projektów środowiskowych na żądanie ministra środowiska.

CNDP działa w oparciu o kilka zasad ogólnych, których przestrzeganie ma zapewnić właściwą realizację powierzonych jej zadań. Są nimi:

- ♦ transparentność - CNDP musi zapewnić społeczeństwu dostęp do wszelkich posiadanych przez siebie informacji i studiów związanych z projektem będącym przedmiotem konsultacji społecznych;
- ♦ zasada debaty uargumentowanej - niezależnie od zajmowanej pozycji w stosunku do projektu uczestnicy konsultacji są obowiązani do wyjaśniania i uzasadniania prezentowanego punktu widzenia, debata publiczna jest bowiem traktowana jako dialog zmierzający do podjęcia decyzji;
- ♦ równość traktowania - oznacza, że każda osoba, której projekt dotyczy, musi mieć zapewnioną możliwość udziału w debacie publicznej. CNDP winna stosować wszelkie środki służące temu, by każdy mógł się swobodnie wypowiedzieć;
- ♦ neutralność - debata publiczna nie służy podejmowaniu decyzji ani negocjacji. CNDP w jej trakcie zachowuje neutralność oraz nie może wyrażać swoich opinii o projekcie. Sprawozdanie z debaty podsumowuje wkład uczestników rozmów zarówno przychylnych, jak i przeciwnych proponowanym rozwiązaniom.

W zakresie swojej właściwości CNDP określa sposób udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym i ocenia, dla każdego projektu odrębnie, czy istnieje konieczność zorganizowania debaty publicznej. Przy podejmowaniu decyzji bierze pod uwagę takie kryteria, jak potencjalne skutki socjoekonomiczne projektu, jego wpływ na środowisko naturalne czy znaczenie z punktu widzenia interesu ogólnonarodowego.



W przypadku gdy CNDP uzna, że przeprowadzenie debaty publicznej jest konieczne, podejmuje jedną z poniższych decyzji:

- ♦ może sama zorganizować debatę publiczną - w tym przypadku powierza się przeprowadzenie debaty komisji szczególnej liczącej od 3 do 7 członków powoływanych przez CNDP;
- ♦ może powierzyć organizację debaty pomysłodawcy projektu. W tym przypadku Komisja określa sposób organizacji debaty oraz nadzoruje jej przeprowadzenie.

Jeśli CNDP uzna, że nie ma konieczności przeprowadzenia debaty publicznej, może rekomendować pomysłodawcy projektu zorganizowanie konsultacji w sposób przez siebie zaproponowany. Po przeprowadzeniu konsultacji obowiązany jest przesłać CNDP stosowne sprawozdanie.

Z analizy działalności CNDP wynika, że od stycznia 2010 do listopada 2011 r. Komisja przeprowadziła siedem debat publicznych. Dotyczyły one m.in. projektów: budowy reaktora jądrowego za kwotę 4 miliardów euro w Penly, metra automatycznego „Arc Express” w rejonie Ile-de-France o wartości przekraczającej 8 miliardów euro oraz budowy wiatraków elektrycznych w regionie Sommy (szacowana wartość projektu to ok. 2 miliardy euro). W tym samym czasie przeprowadzono cztery konsultacje rekomendowane przez CNDP (m.in. dotyczące budowy linii kolejowej dużej prędkości między Bretagne a Pays de Loire oraz projektu budowy kanału wodnego Sekwana - Europa Północna).

### **Międzyresortowa Delegacja do spraw Zagospodarowania Przestrzennego oraz Zwiększania Atrakcyjności Regionów**

DATAR jest służbą Prezesa Rady Ministrów działającą od lutego 1963 r. Obecnie jej kompetencje reguluje dekret prezydencki z 14 grudnia 2009 r. Na czele DATAR stoi międzyministerialny delegat mianowany na czas nieoznaczony przez Prezydenta Republiki Francuskiej, po uprzednim zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów. W skład Delegacji wchodzi także przedstawiciele ministerstw w randze ekspertów. Dodatkowo DATAR zatrudnia ok. 180 agentów pochodzących z różnych szczebli administracji i wykonujących swe zadania zarówno w siedzibie DATAR w Paryżu, jak i w komisariatach na szczeblu regionalnym (w rejonach górskich), w prefekturach oraz w Przedstawicielstwie Republiki Francuskiej w Brukseli.

DATAR odpowiada za zwiększanie atrakcyjności regionów oraz zapewnianie spójności i równowagi rozwoju terytorialnego we współpracy ze wspólnotami samorządowymi, a także z innymi aktorami rozwoju lokalnego. W tym celu DATAR przygotowuje i koordynuje polityki z zakresu

zagospodarowania przestrzennego prowadzone przez państwo. Odpowiada za przygotowanie prac międzyresortowych komitetów ds. zagospodarowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego (CIADT)<sup>9</sup>.

Konsultacje społeczne w działalności DATAR mają dwa aspekty. Po pierwsze, pojawiają się w trakcie opracowywania polityk rządowych (*imprimis* interministerialnych) i związane są ściśle z działalnością CIADT. W tym przypadku za przygotowanie i przeprowadzenie konsultacji odpowiadają komitety konsultacyjne działające na szczeblu resortowym. Konsultacje takie zostały przeprowadzone m.in. podczas przygotowywania Narodowego Schematu Infrastruktury Transportowej (SNIT)<sup>10</sup> oraz perspektywy rozwojowej „Terytoria 2040”.

Po drugie, na szczeblu regionalnym DATAR utrzymuje specjalne relacje z sekretariatami generalnymi do spraw regionalnych (SGAR<sup>11</sup>), stanowiącymi aparat pomocniczy prefektów regionalnych w kwestiach związanych z planowaniem przestrzennym i zagospodarowaniem terenu. Sekretariaty są także ważnym łącznikiem z prefektami departamentów oraz administracją niezespoloną. To SGAR odpowiada za przeprowadzanie procesu konsultacji społecznych, działając na polecenie prefekta. Ten z kolei może zwrócić się do regionalnych służb DATAR o zapewnienie odpowiedniego przygotowania i nadzoru nad konsultacjami.

#### **4. Wnioski z opisanych konsultacji społecznych w RFN i Francji oraz rekomendacje dla Polski**

W części pracy dotyczącej Republiki Federalnej Niemiec pokazany został przykład procesu konsultacji społecznych w ramach tworzenia i zmiany planu zagospodarowania przestrzennego. Konsultacje są tam częścią szerszego zbioru praw obywateli do realizowania demokracji bezpośredniej (partycypacja społeczna).

Wśród interesujących praktyk, jakie dostrzeżliśmy w procesie konsultacji prowadzonych przez Wydział Rozwoju Miasta, należy wymienić przede wszystkim następujące:

- 1) mieszkańcy Berlina mają prawo do zapoznania się ze zmianami w *Planie* i zajęcia stanowiska;

---

<sup>9</sup> Comités Interministériels d'Aménagement et de Développement du Territoire.

<sup>10</sup> Schéma National des Infrastructures de Transport.

<sup>11</sup> Secrétariat Général pour les Affaires Régionales.

- 2) informacja o sesjach spotkań dotyczących planowania przestrzennego danego obszaru ogłaszana jest w oficjalnym dzienniku oraz w prasie lokalnej;
- 3) projektowane zmiany w *Planie* prezentowane są na wystawach;
- 4) opinie i sugestie są rozważane zarówno według kryterium interesu publicznego, jak i prywatnego;
- 5) wszyscy mieszkańcy, którzy wzięli udział w konsultacjach, zostają poinformowani o wynikach analizy;
- 6) osoby, których opinie nie zostały uwzględnione, otrzymują uzasadnienie takiej decyzji.

Jednocześnie dostrzegliśmy, że słabszą stroną procesu jest brak jego systematycznej ewaluacji. Uniemożliwia to wyciąganie wniosków mogących poprawić kolejne procesy konsultacyjne.

Wśród ciekawych rozwiązań organizacyjnych we Francji wskazujemy przede wszystkim na silne ramy prawne, jakie otrzymały konsultacje społeczne na poziomie ustawodawstwa krajowego. Przykład tego kraju wyraźnie pokazuje, jak ważną rolę odgrywają odpowiednie regulacje wzmacniające potencjał organizacji odpowiedzialnych za konsultacje.

W przypadku Narodowej Komisji Debaty Publicznej podkreślić należy:

- ♦ uregulowania prawne zapewniające jej silną pozycję i niezależność administracyjną;
- ♦ prawo do samodzielnego zainicjowania debaty publicznej i wyboru tematów, jakie mają być konsultowane.

W przypadku DATAR zwraca uwagę:

- ♦ skład organizacji zapewniający znaczenie i pozycję w strukturze administracji rządowej;
- ♦ podkreślenie współpracy z administracją lokalną odpowiadającą za planowanie przestrzenne i zagospodarowanie terenu (SGAR).

Doświadczenia Francji pokazują, że przebieg procesu konsultacji może zostać określony w prawnych regulacjach na szczeblu ogólnokrajowym. W przypadku Polski zawarte są one w dokumencie Ministerstwa Gospodarki *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, który ma charakter tzw. soft law, a zatem nie ma ściśle obowiązującego charakteru w sensie prawnym. Ponadto francuską

specyfiką jest powołanie instytucji zajmujących się inicjowaniem, organizacją oraz wspieraniem konsultacji społecznych.

Na podstawie wyżej wymienionych wniosków rekomendujemy dla Polski następujące rozwiązania odnośnie do organizacji konsultacji społecznych:

- ♦ rozważenie powołania instytucji na szczeblu krajowym odpowiedzialnej za inicjowanie debaty publicznej, organizowanie i wspieranie procesów konsultacji oraz współpracującej bezpośrednio z odpowiednimi władzami lokalnymi;
- ♦ rozważenie wprowadzenia prawnej, ustawowej regulacji procesu konsultacji społecznych. W oparciu o dokument *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych* można stworzyć ramy prawne dotyczące konsultacji społecznych zawierające systemowe, całościowe ich ujęcie wraz z opracowaniem jasnych, skonsolidowanych standardów;
- ♦ otwarcie się konsultacji na interesariuszy, co wiąże się z dobrą polityką informacyjną (ogłoszenia, konferencje) oraz dialogiem z zainteresowanymi (przesyłaniem informacji zwrotnej dotyczącej ich uwag); budowanie w świadomości społecznej znaczenia tego procesu;
- ♦ przy organizowaniu konsultacji dotyczących wyspecjalizowanych dziedzin życia publicznego korzystanie ze wsparcia ekspertów w celu lepszego informowania interesariuszy.

Wskazane rozwiązania wiążą się z poniesieniem kosztów, zwłaszcza na powołanie nowej instytucji odpowiedzialnej za konsultacje. Jednak z drugiej strony istnieje konieczność pracy nad ulepszaniem procesu konsultacji społecznych w Polsce, co dobrze obrazuje myśl przywołana we wstępie niniejszej pracy: „Będziemy rządzeni w taki sposób, w jaki na to zasługujemy”.

## Bibliografia

### Dokumenty

DATAR - Plan d'action 2010-2020.

DATAR - Rapport d'activité.

Evolution et moyens de la CNDP 2002-2011.

*Komunikacja i partycypacja społeczna*, red. J. Hausner, [www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/komunikacja.pdf](http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/komunikacja.pdf).

Rapport d'activité CNDP 2010-2011.

Stadtprofil Berlin.

Synthèse des débats et des concertations recommandées CNDP 2002-2011.

Zukunftsraum Flughafen Tegel.

### **Strony internetowe**

<http://ks.mkidn.gov.pl/pages/o-konsultacjach.php>

### **Spotkania studyjne**

Commission Nationale du Débat Public, M. Philippe Deslandes.

DATAR, Xavier Givelet, doradca ds. międzynarodowych w DATAR.

Mairie du XVII<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, Francis Courcelle.

Senatsverwaltung Berlin, Anja Noack - odpowiedzialna za planowanie przestrzenne.

### **Wykłady naukowe**

Wykład profesora prawa Stephana Tomeriusa z University of Applied Science Trier „Participating process in policy - making involving shareholders”.

**Kondycja konsultacji społecznych  
w ramach dialogu trójstronnego  
podczas prac nad pakietem antykryzysowym  
w 2009 roku**

Szymon Bereska, Piotr Garbarczyk,  
Dominik Komorek, Tomasz Jałukowicz,  
Marcin Skarżyński, Magdalena Zdrojewska

*Opiekun grupy: dr Andrzej Zybala*



## Kondycja konsultacji społecznych w ramach dialogu trójstronnego podczas prac nad pakietem antykrzysowym w 2009 roku

### Wstęp i metoda

Konsultacje społeczne powinny być naturalnym elementem procesu stanowienia prawa. Termin *konsultacje społeczne* coraz częściej pojawia się w ogólnopolskiej debacie publicznej i stanowi słowo klucz. Ze względu na swoją niejednoznaczność często jednak bywa używany mylnie. Wszystkie stosowane określenia: partnerzy społeczni, dialog społeczny, dialog obywatelski, konsultacje społeczne, interpretowane są różnie i w zależności od kontekstu, w jakim są używane. Ich rozumienie jest silnie sprzężone z podmiotami zaangażowanymi w swoistą grę interesów wpisaną w relacje pomiędzy partnerami. Najogólniej można przyjąć, że konsultacje społeczne to szeroka debata społeczna, która na poziomie centralnym, w powszechnie przyjętej praktyce, ogranicza się jednak do uzgodnień z wąsko rozumianą grupą podmiotów (tzw. partnerów społecznych)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Raport końcowy z badania efektywności konsultacji społecznych, Warszawa, luty 2011, s. 34-36, <http://partycypacjaobywatelska.pl/component/content/article/2-biblioteka/144-badanie-efektywnosci-mechanizmow-konsultacji-spoecznych> [luty 2012 r.].



*Konsultacje społeczne to zorganizowany sposób pozyskiwania przez administrację publiczną opinii, stanowisk od podmiotów (a więc także instytucji), których pośrednio lub bezpośrednio dotkną skutki proponowanych działań. Plany tych działań mogą być zawarte m.in. w projektach aktów prawnych, w projektach różnego rodzaju programów i strategii<sup>2</sup>.*

Międzynarodowa Organizacja Pracy definiuje *dialog społeczny* jako wszystkie formy wymiany informacji, konsultacji i negocjacji między przedstawicielami rządu, pracodawców i pracowników, dotyczące zagadnień społecznych oraz gospodarczych<sup>3</sup>. Dialog społeczny powinien opierać się na podstawowych zasadach, takich jak: swoboda dialogu, dobra wiara jego uczestników, poszanowanie słuszných interesów drugiej strony oraz respektowanie zawartych porozumień<sup>4</sup>.

Pojęcie dialogu społecznego jest używane zamiennie z konsultacjami społecznymi, a te z kolei są rozumiane szeroko, włączając w to również inne metody kształtujące relacje rządu ze stroną społeczną, np. dialog trójstronny. To metodologiczne uproszczenie odnosi się do wszystkich form wymiany informacji pomiędzy rządem a stroną społeczną związanych z przygotowaniem tzw. pakietu antykryzysowego i ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego.

Analiza procesu konsultacji społecznych w ramach dialogu trójstronnego podczas prac nad pakietem antykryzysowym w 2009 r. przeprowadzona została na podstawie danych zastanych (sposób bierny) oraz informacji zebranych podczas wywiadów indywidualnych (sposób czynny). Autorzy raportu dokonali przeglądu aktów prawnych, raportów i publikacji, czego najlepszym dowodem jest bogata bibliografia. Szczegółowe zapoznanie się z danymi statystycznymi i badaniami jakościowymi stało się gwarancją odpowiedniego doboru próby podmiotów zaproszonych do wzięcia udziału w licznych spotkaniach. Autorzy brali również udział w konferencjach, które poruszały problematykę niniejszego opracowania. Czynnici uczestniczyli w dyskusjach i zbierali opinie na temat przeprowadzonych konsultacji społecznych zarówno od pracowników naukowych, jak i przedstawicieli związków zawodowych oraz organizacji pracodawców.

Twórcy raportu mają świadomość możliwej nieadekwatności wniosków, słabości metodologicznej i niskiej jakości wskaźników. Wynika to

<sup>2</sup> Posiłkując się definicją zawartą w *Wymki z raportu końcowego badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych /materiał roboczy/*, Warszawa, marzec 2011, s. 5, <http://partycypacjaobywatelska.pl/component/content/article/2-biblioteka/144-badanie-efektywnosci-mechanizmow-konsultacji-spoecznychTo> [luty 2012 r.].

<sup>3</sup> R. Towalski, *Dialog społeczny – próba definicji*, [w:] *Dialog społeczny – najnowsze dyskusje i koncepcje*, red. R. Towalski, CPS Dialog, Warszawa 2007, s. 13.

<sup>4</sup> Z. Niedbała, *Prawo pracy*, Lexis Nexis, Warszawa 2010, s. 336.

z wykorzystania bogatego instrumentarium badawczego związanego jednak z dialogiem obywatelskim i konsultacjami społecznymi w ramach niego.

## Wprowadzenie (*executive summary*)

Niniejszy raport stanowi próbę analizy skuteczności funkcjonowania mechanizmów konsultacji społecznych w Polsce. Według Laszlo Andora, komisarza ds. zatrudnienia, spraw społecznych i integracji, stanowią one prawdziwy wzorzec współpracy pomiędzy rządem a partnerami społecznymi<sup>5</sup>.

Analizy krytyczne polskiego dialogu wskazują jednak na jego fasadowość oraz brak rzeczywistych uprawnień i obowiązków stron. Partnerzy społeczni zwykle sceptycznie wypowiadali się o istniejących instytucjach dialogu. Jednocześnie wskazywali na potrzebę konkretnych usprawnień. Propozycje zmian dotyczyły wielu aspektów: rozpoczynając od nowych kryteriów reprezentatywności, a kończąc na formie i terminach przeprowadzanych konsultacji ze stroną społeczną.

Kryzys gospodarczy i stosunek rządu do dialogu trójstronnego doprowadziły do konsolidacji stron związkowej i pracodawców, które uzgodniły propozycje reform niezbędnych w czasach kryzysu. Jest to dowód na to, że aktorzy dialogu potrafią w niektórych sytuacjach wypracować skuteczne i spójne środki reakcji na zmieniającą się sytuację w gospodarce narodowej. Pomimo dużego deficytu zaufania i braku prawnego umocowania opinii strony społecznej, która ciągle traktowana jest jako fakultatywna i niemająca wiążących skutków, dialog trójstronny stanowił impuls do późniejszych działań podejmowanych przez rząd.

## 1. Podstawy prawne konsultacji społecznych w Polsce

Polski system prawny nie precyzuje rozwiązań w zakresie sposobu prowadzenia konsultacji. Wiele aktów prawnych definiuje je natomiast jako prawo określonych podmiotów. Wybrane akty prawne wskazują na:

- ◆ uprawnienia konsultacyjne i opiniodawcze grup społecznych;
- ◆ udział społeczeństwa w różnych dziedzinach polityki państwa;
- ◆ funkcjonowanie publicznych instytucji konsultacyjnych;

<sup>5</sup> European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion Unit B.1, *Industrial Relations in Europe 2010*, wstęp.

- ♦ uprawnienia związane z prawami i wolnościami, mające znaczenie dla partycypacji społecznej<sup>6</sup>.

Od 1997 r. dialog społeczny stanowi – tak jak ma to miejsce w większości krajów Europy Zachodniej – zasadę ustrojową zapisaną w Konstytucji RP<sup>7</sup>. Nie jest więc prawem władzy publicznej, lecz jej konstytucyjnym obowiązkiem.

O randze dialogu społecznego w Polsce świadczy wskazanie go już w preambule konstytucji, która jest wskazówką przy interpretacji zapisów ustawy zasadniczej. Rolę dialogu wśród partnerów społecznych potwierdza również art. 20, w którym przedstawiony on jest jako jeden z fundamentów polskiego ustroju gospodarczego.

Podstawowe znaczenie dla systemu prawnego określającego konsultacje społeczne w Polsce ma obecnie Regulamin pracy Rady Ministrów z 2002 r.<sup>8</sup> W ramach przewidzianej tam procedury, aby dokonać oceny skutków regulacji, podmiot wnioskujący ma obowiązek przygotowania analizy oraz konsultacji, których celem jest udowodnienie większej skuteczności zapisów planowanego aktu prawnego w stosunku do stanu obecnego. Projekt regulacji poddawany jest dyskusji społecznej, w której wszystkie zainteresowane strony mają dostęp do dokumentu i OSR. Wyniki przeprowadzonych konsultacji powinny zostać zawarte w OSR. Brak konsultacji społecznych każdorazowo wymaga uzasadnienia przez organ wnioskujący (umieszczenia odpowiednich informacji w OSR)<sup>9</sup>.

## 2. Partnerzy społeczni

### Specyfika rynku pracy

Modelowy dialog społeczny to szczególna forma debaty o interesach społecznych. Uczestniczą w nim różni i równi partnerzy. Żadna strona nie dominuje statusem, żaden interes nie jest z mocy prawa ważniejszy od innych, nie działa prawo silniejszego, a różnice zdań niwelowane są w wyniku ustępstw<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Ocena skutków regulacji. Zasięganie opinii zainteresowanych stron w procesie oceny skutków regulacji, [www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/58E62D7C-07CC.../konsultacje.doc](http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/58E62D7C-07CC.../konsultacje.doc) [luty 2012 r.].

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

<sup>8</sup> Uchwała nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. 2002, nr 13, poz. 221.

<sup>9</sup> Ocena skutków regulacji, dz. cyt.

<sup>10</sup> Dialog społeczny filarem porozumienia. Uwarunkowania dialogu społecznego na przykładzie wybranych regionów w Polsce i Niemczech, [www.dialog-spoeczny.com.pl/file/file/ekspertyza\\_internet\\_2.pdf](http://www.dialog-spoeczny.com.pl/file/file/ekspertyza_internet_2.pdf) [grudzień 2011 r.].

Jedną z form dialogu społecznego jest dialog zinstytucjonalizowany (sformalizowany)<sup>11</sup> w formie negocjacji zbiorowych prowadzonych przez specjalnie powołane do tego celu instytucje (rady czy komisje działające na podstawie aktów prawnych lub przyjętych porozumień). Aktorami tego dialogu w Polsce są reprezentatywne organizacje pracodawców i centrale związków zawodowych. Zakłada się, że mogą oni realnie wpływać na zachowania swoich członków i skłonić ich do zastosowania się do ustaleń ciała trójstronnego<sup>12</sup>. W licznych opracowaniach z zakresu jakości konsultacji społecznych podnosi się zarzut, jakoby wąskie ich rozumienie (tzn. ograniczenie do grona członków komisji trójstronnej) było niewłaściwe. Jednak w przypadku konsultacji społecznych dotyczących pakietu antykryzysowego konieczne było przyjęcie takiego założenia. Członkowie TK są najbardziej reprezentatywnymi grupami w sferze polityki rynku pracy.

Niezbędnym warunkiem przeprowadzenia konstruktywnego dialogu społecznego jest wzajemne poszanowanie jego uczestników i wzięcie pod uwagę wszystkich podmiotów zaangażowanych w omawiane kwestie. Administracja publiczna powinna przeprowadzać dialog społeczny w dobrej wierze<sup>13</sup>.

Jak wynika z przeprowadzonej przez nas analizy, polskie realia niezupełnie odzwierciedlają powyższe założenia. Wielokrotnie spotkaliśmy się z wypowiedziami krytykującymi podejście administracji do obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych.

Janusz Gołąb z OPZZ podkreślał, że partnerzy społeczni są lekceważeni, a dialog ma charakter fasadowy. Brakuje informacji o dialogu w mediach, a także skutecznego promowania tej instytucji demokracji społecznej. Zdaniem eksperta podejście rządowe jest dyktatem niepozostawiającym miejsca na negocjowanie stanowiska. Wymóg ustawy informowania organizacji pracowników i pracodawców jest jedynie namiastką – na posiedzenia poszczególnych zespołów nie przychodzą ludzie z odpowiednim umocowaniem, co powoduje, że nie mogą się one odbyć i zamieniają się w zwykłe spotkania<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Pozainstytucjonalny dialog realizowany może być poprzez zawieranie układów zbiorowych pracy oraz konsultacje i opiniowanie, będące realizacją uprawnień organizacji partnerów społecznych wynikających z ustawodawstwa ich dotyczącego. W formach nieinstytucjonalnych możliwe jest tworzenie dialogu obywatelskiego z udziałem organizacji pozarządowych.

<sup>12</sup> [www.dialog.gov.pl/sloownik](http://www.dialog.gov.pl/sloownik) [listopad 2011 r.].

<sup>13</sup> *Zasady dialogu społecznego*. Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów 22 października 2002 r.

<sup>14</sup> Spotkanie z J. Gołębiem, ekspertem OPZZ, 03.10.2011 r., siedziba OPZZ.

Anna Reda, przedstawicielka NSZZ „Solidarność”, przyznała, że choć zauważalna jest intensywniejsza współpraca po stronie związkowej, to ciągle jest ona nieskuteczna, brakuje też wymiernych efektów dialogu. To, że nie ma pomysłu na dialog społeczny w Polsce, nie przeszkadza jednak w szukaniu wspólnej platformy odpowiedzialności dla związków zawodowych i organizacji pracodawców, chociaż czynnikiem motywującym jest w tym przypadku głównie dysponowanie środkami finansowymi<sup>15</sup>.

Jak więc widać, prezentowanie opinii publicznej przygotowywanych propozycji działania administracji rządowej (co powszechnie uważa się za minimum dialogu społecznego), po to by poznać społeczne opinie i nastawienie, często traktuje się jako zło konieczne<sup>16</sup>.

### Komisja trójstronna

Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych stanowi rdzeń dialogu społecznego w Polsce i jest jego najważniejszym forum istniejącym po to, by godzić interesy pracowników, pracodawców oraz dobra publicznego. Celem działalności komisji jest dążenie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego<sup>17</sup>.

Podczas przeprowadzonych rozmów i spotkań z osobami zaangażowanymi w prace komisji trójstronnej wielokrotnie mieliśmy okazję słyszeć negatywne oceny jej działań traktowanych niekiedy jako fikcyjne. Pojawiły się zarzut braku efektywności oraz stwierdzenie, że sytuacja z roku na rok się pogarsza<sup>18</sup>. Instytucja postrzegana jest jako organ niespełniający swojej funkcji i posiadający wiele ustawowych obowiązków przy braku jakichkolwiek praw. W przypadku zachowania wszelkich przewidzianych procedur komisja trójstronna nie ma bowiem żadnej możliwości blokowania wprowadzanych rozwiązań<sup>19</sup>.

Z drugiej strony chwalona była atmosfera pracy w komisji<sup>20</sup>. Na tym polu podkreślano zasługi Jerzego Hausnera, byłego wicepremiera, ministra pracy i gospodarki, który podjął próbę promowania dialogu społecznego, uczył, jak prowadzić dyskusję, aktywizował stronę rządową oraz organizował wspólne nieformalne spotkania członków komisji<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Spotkanie z A. Redą, ekspertem NSZZ „Solidarność”, 16.11.2011 r., KSAP.

<sup>16</sup> I. Dryll, *Dialog konsultacyjny*, „Dialog” 2010, nr 4.

<sup>17</sup> Tamże.

<sup>18</sup> Spotkanie z A. Redą, ekspertem NSZZ „Solidarność”, 16.11.2011 r., KSAP.

<sup>19</sup> Spotkanie z J. Gołębiem, ekspertem OPZZ, 03.10.2011 r., siedziba OPZZ.

<sup>20</sup> Spotkanie z A. Redą, ekspertem NSZZ „Solidarność”, 16.11.2011 r., KSAP.

<sup>21</sup> Spotkanie z J. Gołębiem, ekspertem OPZZ, 03.10.2011 r., siedziba OPZZ.

## Reprezentatywne związki zawodowe

Ustawa z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych<sup>22</sup> reguluje zagadnienie konsultacji społecznych w odniesieniu do reprezentowania środowisk pracowniczych. Od dłuższego czasu ogólnopolskie reprezentatywne badania wskazują, że relatywnie mało osób należy do związków zawodowych. Z badań CBOS z listopada 2006 r. wynika, że w skali całego kraju jest to 14% zatrudnionych. W badaniach CBOS z lutego 2008 r. przynależność do związków zawodowych zadeklarowało 17% pracowników<sup>23</sup>. Sytuacja związków i poziom uzwiązkowienia mają ogromny wpływ na skuteczność i jakość produktów dialogu społecznego.

Wszystkie największe centrale związkowe w Polsce odnotowywały wyraźny spadek liczby członków („Solidarność” z 2,25 mln w 1990 r. do ok. 0,75 mln obecnie). W 1991 r. odsetek związkowców wśród ogółu osób zatrudnionych wynosił 28%. W 2000 r. do związków należał już tylko co piąty pracownik. W roku 2008 odsetek ten spadł do 16%<sup>24</sup>.

Związki zawodowe na poziomie ogólnokrajowym mogą opiniować akty prawne, uczestniczyć w sporach zbiorowych i podpisywać układy zbiorowe pracy. Sprawując kontrolę nad przestrzeganiem prawa pracy, mogą również występować do właściwego organu administracji państwowej i samorządu terytorialnego lub pracodawcy z żądaniem usunięcia nieprawidłowości.

Ponadto związki zawodowe reprezentatywne w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego mają prawo uczestniczyć w obradach obu instytucji oraz występować z wnioskami o zmianę lub wydanie nowej regulacji z zakresu działania związków. Mogą również wносить rewizje nadzwyczajną od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz od prawomocnych orzeczeń organów pozasądowych w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych<sup>25</sup>.

## Reprezentatywne organizacje pracodawców

W Europie Zachodniej zauważalna jest tendencja, że wraz ze spadkiem znaczenia związków zawodowych wzrasta rola organizacji pracodaw-

<sup>22</sup> Ustawa z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, tekst jednolity Dz.U. 2001, nr 79, poz. 854 z późn. zm.

<sup>23</sup> J. Gardawski, *Związki zawodowe: liczebność, skład, podstawy*, CBOS, marzec 2003; A. Mokrzyshewki, *Przynależność do związków zawodowych*, CBOS, luty 2008.

<sup>24</sup> *Członkostwo w związkach zawodowych. Naruszenia praw pracowników i „szara strefa” w zatrudnieniu*, komunikat z badań, CBOS, Warszawa 2009.

<sup>25</sup> Ustawa z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. 1991, nr 55, poz. 234.

ców<sup>26</sup>. Analizując jednak sytuację ogólnopolskich organizacji tego typu, doszliśmy do wniosku, że skupiają one mniejszą część ogółu pracodawców. Wynika to ze specyfiki polskiej gospodarki, w której ponad 90% stanowią małe i średnie przedsiębiorstwa.

W polskim systemie prawnym aktem normującym udział w konsultacjach społecznych organizacji pracodawców jest ustawa z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców<sup>27</sup>. Podstawowym zadaniem związków pracodawców, ich federacji i konfederacji jest ochrona praw i reprezentowanie interesów - w tym gospodarczych - zrzeszonych członków wobec związków zawodowych, organów władzy i administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego. Zgodnie z ww. ustawą organizacja pracodawców, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych<sup>28</sup>, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie praw i interesów związków pracodawców, a także dokumentów konsultacyjnych Unii Europejskiej, w szczególności białych ksiąg, zielonych ksiąg i komunikatów, oraz projektów aktów prawnych UE w zakresie objętym zadaniami związków pracodawców. Ponadto reprezentatywne związki pracodawców mają prawo występowania z wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie spraw objętych zadaniami organizacji pracodawców. Związki pracodawców na poziomie ogólnokrajowym mają również prawo do uczestniczenia w sporach zbiorowych i podpisywania układów zbiorowych pracy<sup>29</sup>.

### 3. Sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce przed uchwaleniem pakietu antykryzysowego

Za początek światowego kryzysu ekonomicznego przyjmuje się rok 2007. Upadły wówczas dwa fundusze hedgingowe Bear Stearns, a w Wielkiej Brytanii Northern Rock, piąty największy bank, udzielający kredytów hipotecznych w tym kraju. Punktem zwrotnym była jednak data

---

<sup>26</sup> Na podstawie spotkań podczas wizyt studyjnych: niemiecka konfederacja stowarzyszeń przedsiębiorców, w skład której wchodzi 47 branżowych organizacji, obejmuje 80% pracodawców; struktury Konfederacji Patronatu Francuskiego skupiają blisko 90% prywatnych przedsiębiorców; 80% belgijskich przedsiębiorców jest zrzeszonych w organizacji pracodawców.

<sup>27</sup> Ustawa z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz.U. 1991, nr 55, poz. 235 z późn. zm.

<sup>28</sup> Ustawa z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. 2001, nr 100, poz. 1080.

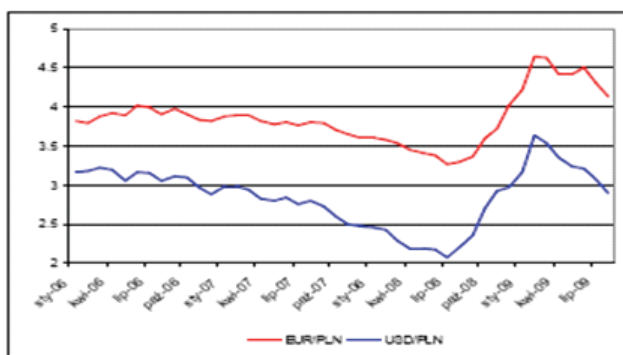
<sup>29</sup> Ustawa z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz.U. 1991, nr 55, poz. 235 z późn. zm.

15 września 2008 r., kiedy nastąpił upadek banku Lehman Brothers jako rezultat fluktuacji na rynkach finansowych, przyrostu złych papierów dłużnych i nielimitowanego przepływu instrumentów pochodnych. Spodziewano się wówczas implozji systemu bankowego<sup>30</sup>.

Głównych przyczyn kryzysu upatrywano w narastających globalnych nierównowagach<sup>31</sup> oraz stopach procentowych utrzymujących się na bardzo niskich poziomach nominalnych<sup>32</sup>. Znacznie ograniczyło to możliwość stosowania bodźców fiskalnych w reakcji na pierwsze oznaki kryzysu<sup>33</sup>.

## Rysunek 1

Kurs złotego do euro/dolara (wg raportu NBP)



Źródło: GUS.

Na poziomie przedsiębiorstw do głównych zagrożeń przyspieszających wystąpienie symptomów kryzysu zaliczyć można m.in. brak analizy instrumentów finansowych, finansowanie bieżącej działalności długiem (dźwignie finansowe), trudności z właściwym zarządzaniem ryzykiem oraz preferowanie celów krótkoterminowych, z naciskiem na szybki zwrot z zainwestowanego kapitału<sup>34</sup>.

Polska była narażona na wystąpienie skutków powyższych procesów, które zwiększały ryzyko kryzysu finansowego. Ale te symptomy rozłożone w czasie nie wpływały destrukcyjnie na kondycję gospodarczą.

<sup>30</sup> Por. [http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,10296005,Po\\_upadku\\_Lehman\\_Brothers\\_-\\_oczekiwalem\\_katastrofy.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,10296005,Po_upadku_Lehman_Brothers_-_oczekiwalem_katastrofy.html).

<sup>31</sup> Związanych z nadwyżkami oszczędności w krajach azjatyckich oraz OPEC oraz zbyt niską stopą oszczędzania w krajach Zachodu.

<sup>32</sup> Narodowy Bank Polski, *Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*, NBP, Warszawa, wrzesień 2009, s. 4.

<sup>33</sup> Por. *Makroekonomia*, red. D. Begg i in., Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 177.

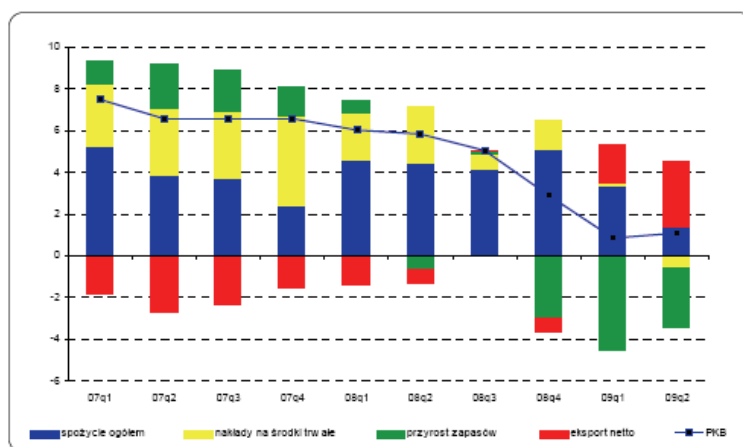
<sup>34</sup> Narodowy Bank Polski, *Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*, dz. cyt., s. 7.



Rysunek nr 1 wskazuje, że pierwsze oznaki kryzysu związane były z drastycznym osłabieniem kursu złotego względem walut kluczowych, co było też odpowiedzią na nienaturalną aprecjację polskiej waluty względem dolara w drugim i trzecim kwartale 2008 r.

Rysunek 2

Struktura zmian PKB (wg raportu NBP)



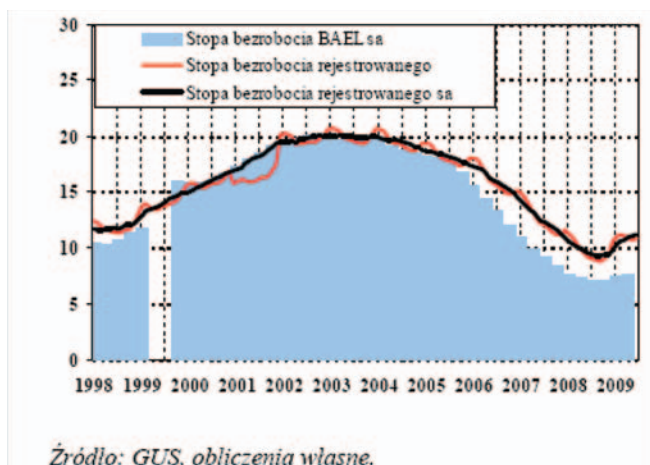
Źródło: GUS.

Rysunek nr 2 pokazuje, że doszło do załamania się konsumpcji przy wysokiej, charakterystycznej dla prosperity, produkcji w czwartym kwartale 2008 r., wzroście zapasów i zmniejszeniu nakładów na środki trwałe. Widoczne są również pierwsze oznaki kryzysu szczególnie w sektorze przedsiębiorstw na przełomie 2008 i 2009 r. Wciąż jednak dane makro nie zapowiadały recesji w Polsce.

Ostatnie stwierdzenie potwierdzają też dane dotyczące bezrobocia rejestrowanego, liczonego zarówno według zasad MPiPS, jak i Eurostatu. Okres głębokiego załamania gospodarczego i gwałtownego skoku bezrobocia na Zachodzie w Polsce był czasem jego najniższych wskaźników od początku transformacji. Pod koniec 2008 r. bezrobocie rejestrowane spadło wyraźnie poniżej 10%.

Rysunek 3

Bezrobocie w Polsce (wg raportu NBP)

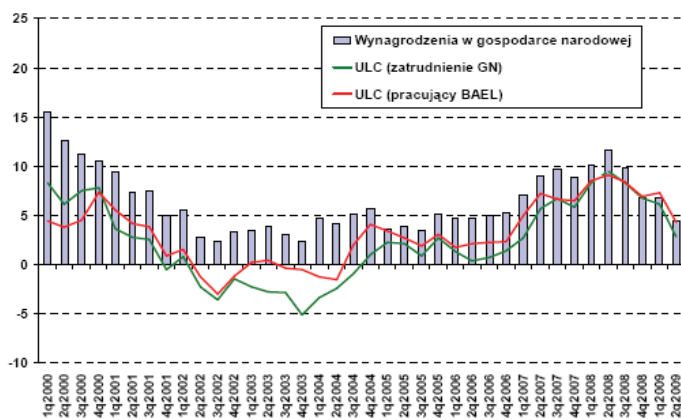


Źródło: GUS, obliczenia własne.

Również poniższe dane potwierdzają, że Polska gospodarka zareagowała na kryzys ze znacznym opóźnieniem, z pewnymi symptomami w zakresie istotnego spadku dynamiki wzrostu płac w czwartym kwartale 2008 r. Wciąż jednak wskaźnik ten oscylował na poziomie powyżej 5% i warto zauważyć, że nadal był to wzrost realny przy niskiej inflacji.

Rysunek 4

Dynamika wynagrodzeń i jednostkowych kosztów pracy w Polsce (wg raportu NBP)

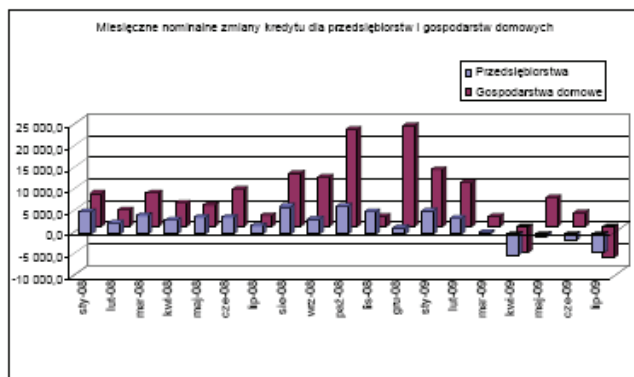


Źródło: GUS, obliczenia własne.

Pogorszenie powyższych wskaźników było spowodowane załamaniem się zbytu towarów, szczególnie za granicą (pomimo osłabienia kursu złotego względem euro/dolara, co powinno wpłynąć pozytywnie na eksport), oraz wstrzymaniem akcji kredytowej przez banki - głównie te będące filiami wielkich zagranicznych korporacji finansowych, które ucierpiały w pierwszej fazie kryzysu. Widać to wyraźnie na rysunku nr 5.

Rysunek 5

**Kredyt dla gospodarstw domowych (wg raportu NBP, dane własne NBP)**



Raport NBP nie przesądzał jednak bezpośrednio o groźbie wystąpienia recesji, a w rezultacie kryzysu ekonomicznego w Polsce, nawet odnosząc się do ekstrapolacji trajektorii zmian po II kwartale 2009 r.<sup>35</sup> Wskazuje ona natomiast na to, że nieodzowne jest wprowadzanie pakietów stymulacyjnych gospodarce, mających na celu przywrócenie zrównoważonego wzrostu gospodarczego w średnim i długim okresie. Dodatkowe zagrożenia stanowią spadek realny płac, zahamowanie konsumpcji wewnętrznej i brak inwestycji, co pośrednio wiąże się ze wzrostem bezrobocia oraz niechęcią przedsiębiorców do inwestowania w niepewnym czasie spowolnienia gospodarczego. Paradoksalnie sytuacja ta doprowadziła do wzrostu oszczędności przedsiębiorców kosztem zwalnianych pracowników oraz wstrzymania inwestycji i rozwoju.

Wskaźniki makroekonomiczne prezentowane wyżej, będące jedną z podstaw konstruowania polityki przez rząd, nie dawały wyraźnych przesłanek do zainicjowania działań antykryzysowych.

Ustawodawca natomiast w uzasadnieniu do projektu ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu mówił, że największym zagrożeniem dla przedsiębiorstw będzie czasowe zmniejszenie portfela zamówień oraz wstrzy-

<sup>35</sup> Por. tamże, s. 23.

mywanie lub ograniczenie produkcji, co wiązać się będzie ze wzrostem bezrobocia. Zakładano, że bardziej elastyczne rozliczanie czasu pracy oraz świadczenia z tytułu zatrudnienia subsydiowanego mają pomóc w:

- ◆ zmniejszeniu kosztów pracy;
- ◆ utrzymaniu poziomu zatrudnienia;
- ◆ podtrzymaniu konkurencyjności<sup>36</sup>.

Docelowo wprowadzane instrumenty miały łagodzić skutki kryzysu, ponieważ zwiększały potencjał kapitału ludzkiego dzięki licznym szkoleniom oraz studiom podyplomowym dla pracowników.

#### 4. Przebieg i jakość konsultacji społecznych w procesie tworzenia pakietu antykryzysowego

##### Antecedencje

Pakiet antykryzysowy powstał w toku trudnych merytorycznych negocjacji i konsultacji między związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców oraz dyskusji wewnątrz tych organizacji. Prace zainicjowali partnerzy społeczni na drodze dialogu autonomicznego już w marcu 2008 r., kiedy przygotowali propozycje trybu rozmów<sup>37</sup>. Podnoszono konieczność debaty nad wprowadzeniem odpowiednich działań także w trakcie prac nad ustawą budżetową na rok 2009<sup>38</sup>. Korespondencja w tej sprawie była kierowana do strony rządowej, przede wszystkim na forum Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych (TK), oraz do ministrów właściwych ds. pracy, gospodarki i finansów<sup>39</sup>. Brak reakcji strony rządowej wywołał głębokie zaniepokojenie pracodawców oraz związków zawodowych, co zintensyfikowało prace w ramach dialogu autonomicznego<sup>40</sup>. Stanowiska negocjacyjne partnerów były uzgodnione najpierw wewnątrz poszczególnych organizacji, po czym przekazywano je do partnerów ze strony związkowej bądź pracodawców celem ustalenia wspólnego stanowiska. Na tym etapie zwraca uwagę to, że strona rządowa nie wykazywała zainteresowania poważną debatą czy konsultacjami społecznymi z reprezentatywnymi organizacjami, które taki dialog chciały zainicjować.

<sup>36</sup> Cyt. za: Druk nr 2044 o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, Warszawa, 5 czerwca 2009 r., s. 23.

<sup>37</sup> Spotkanie z Małgorzatą Rusewicz (PKPP „Lewiatan”), 05.12.2011 r.

<sup>38</sup> Spotkanie z Januszem Gołębiem (OPZZ), 03.11.2011 r.

<sup>39</sup> Tamże.

<sup>40</sup> Spotkanie z Anną Redą (NSZZ „Solidarność”), 16.11.2011 r.

Dnia 18 grudnia 2008 r. odbyło się posiedzenie Prezydium TK, które poświęcono sytuacji ekonomicznej w Polsce na tle załamania na międzynarodowych rynkach finansowych. Rezultatem tego spotkania było wspólne stanowisko, że należy podjąć działania umożliwiające złagodzenie skutków spowolnienia ekonomicznego oraz takie, które dostarczałyby bodźców dla polskiej gospodarki<sup>41</sup>. Prace nad konkretnymi regulacjami, jakie miały wejść w skład pakietu antykryzysowego, podjęto głównie w dwóch zespołach Trójstronnej Komisji: prawa pracy i układów zbiorowych oraz polityki gospodarczej i rynku pracy<sup>42</sup>. Dodatkowo włączono zespoły: budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych, funduszy i ubezpieczeń społecznych. Jednocześnie ustalono, że zespół ds. polityki gospodarczej i rynku pracy będzie koordynować działania komisji w tym obszarze<sup>43</sup>.

Pod koniec stycznia 2009 r. na kolejnym posiedzeniu Prezydium przedstawiono informacje z zespołu ds. polityki gospodarczej i prawa pracy, dotyczące przyjętego trybu oraz harmonogramu prac<sup>44</sup>. Uznaje się to za formalny początek prac nad zapisami pakietu antykryzysowego i jednocześnie wstęp do konsultacji społecznych dotyczących poszczególnych jego zapisów. Warto jednak pamiętać, że najpierw konsultacje te prowadzono wewnątrz każdej ze stron dialogu społecznego w obszarze rynku pracy, a następnie w ramach dialogu autonomicznego.

Wskutek tych działań 13 marca 2009 r. partnerzy społeczni przyjęli 13-punktowy „Pakiet działań antykryzysowych”. Został on przekazany w formie dezyderatu rządowi, który po dwóch tygodniach przedstawił do konsultacji swoje opinie i propozycje. Z kolei 15 maja 2009 r. na posiedzeniu Prezydium TK postanowiono ocenić przygotowane przez rząd (w trybie nadzwyczajnym, wraz z oceną skutków regulacji) rozwiązania legislacyjne w trybie pilnym. Istotnym elementem tych ustaleń było porozumienie co do ich tymczasowości. Zostały one przyjęte na dwa lata z opcją prolongaty. Uzgodniono również, że warunkiem uzyskania wsparcia w ramach pakietu będzie występowanie przejściowych trudności spowodowanych kryzysem oraz spełnienie kryteriów ekonomicznych. Premier Donald Tusk poinformował również, że powyższe ustalenia dotyczyły wszystkich trzynastu punktów pakietu, pogrupowanych w trzy obszary<sup>45</sup>:

- 1) obszar wynagrodzeń i świadczeń socjalnych:

<sup>41</sup> [www.mpips.gov.pl/pakiet-antykryzysowy/pakiet-dzialan-antykryzysowych-podczas-obrad-trojstronnej-komisji-ds-spoleczno-gospodarczych/](http://www.mpips.gov.pl/pakiet-antykryzysowy/pakiet-dzialan-antykryzysowych-podczas-obrad-trojstronnej-komisji-ds-spoleczno-gospodarczych/).

<sup>42</sup> Spotkanie z Januszem Gołębiem (OPZZ), 03.11.2011 r.

<sup>43</sup> [www.mpips.gov.pl/praca/pakiet-antykryzysowy/pakiet-dzialan-antykryzysowych-podczas-obrad-trojstronnej-komisji-ds-spoleczno-gospodarczych/](http://www.mpips.gov.pl/praca/pakiet-antykryzysowy/pakiet-dzialan-antykryzysowych-podczas-obrad-trojstronnej-komisji-ds-spoleczno-gospodarczych/).

<sup>44</sup> Tamże.

<sup>45</sup> Tamże.

- program kryzysowej pomocy dla społeczeństwa, w szczególności wsparcie rodzin najuboższych poszkodowanych w wyniku kryzysu oraz zwiększenie środków na świadczenia socjalne w związku ze wzrostem liczby osób zwalnianych z pracy;
  - zniesienie opodatkowania zapomóg udzielanych przez związki zawodowe (poszerzenie katalogu) oraz świadczeń wypłacanych z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych;
  - zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych pomocy socjalnej realizowanej w formie bonów uprawniających do ich wymiany na towary lub usługi, w tym tzw. bonów towarowych i świadczeń pieniężnych;
  - uchylene ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz zniesienie ustawy kominowej;
  - wypracowanie mechanizmów wzrostu minimalnego wynagrodzenia do poziomu 50% przeciętnego wynagrodzenia.
- 2) Obszar rynku pracy i stosunków pracy:
- wprowadzenie 12-miesięcznego okresu rozliczeniowego;
  - uruchomienie zakładowego funduszu szkoleniowego;
  - racjonalizacja rozwiązań dotyczących doby pracowniczej w kontekście rozliczania czasu pracy;
  - pakiety socjalne jako źródło prawa pracy;
  - ruchomy czas pracy jako instrument wspomagający łączenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi;
  - stabilizacja zatrudnienia poprzez ograniczenie stosowania umów na czas określony.
- 3) Obszar polityki gospodarczej:
- przyspieszona amortyzacja;
  - subsydiowanie zatrudnienia jako alternatywy wobec zwolnień grupowych.

## Konsultacje społeczne a proces legislacyjny ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu

22 sierpnia 2009 r. w życie weszła ustawa o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców<sup>46</sup>, będąca próbą odpowiedzi na ekonomiczne zagrożenia spowodowane spowolnieniem gospodarczym w Europie i na świecie. Ustawa ta przyjęła 6 z 13 postulatów, jakie zostały wysunięte w procesie dialogu autonomicznego oraz konsultacji społecznych prowadzonych ze społecznymi partnerami strony rządowej:

- ♦ 12-miesięczny okres rozliczeniowy;
- ♦ racjonalizacja przepisów dotyczących doby pracowniczej;
- ♦ ruchomy czas pracy;
- ♦ stabilizacja zatrudnienia przez ograniczenie stosowania umów na czas określony;
- ♦ uruchomienie zakładowego funduszu szkoleniowego;
- ♦ dotowane zatrudnienie jako alternatywa dla zwolnień grupowych.

Projekt powyższej ustawy 5 czerwca 2009 r. został skierowany do konsultacji na forum komisji trójstronnej<sup>47</sup>. W toku opiniowania projektu konsekwentnie ignorowano głos strony związkowej mówiący o konieczności dokładniejszej analizy projektu pod kątem zgodności z przyjętym 13-punktowym kompromisem, co motywowano koniecznością szybkiego tempa prac z uwagi na zagrożenie kryzysem<sup>48</sup> oraz zbytnią ogólnością propozycji niektórych zapisów<sup>49</sup>.

Także strona pracodawców w swojej opinii wyrażonej w trakcie konsultacji społecznych projektu ustawy zwracała uwagę, że restrykcyjne przepisy pozwalające skorzystać z benefitów związanych z ustawą antykryzysową przyczynią się do znacznego ograniczenia liczby podmiotów uprawnionych do otrzymania pomocy<sup>50</sup>, a co za tym idzie, ustawa ta odegra marginalną rolę w łagodzeniu skutków kryzysu<sup>51</sup>.

---

<sup>46</sup> Ustawa z 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, Dz.U. 2009, nr 125, poz. 1035; Dz.U. 2010, nr 219, poz. 1445.

<sup>47</sup> Spotkanie z Anną Redą (NSZZ „Solidarność”), 16.11.2011 r.

<sup>48</sup> Tamże.

<sup>49</sup> Spotkanie z Małgorzatą Rusewicz (PKPP „Lewiatan”), 05.12.2011 r.

<sup>50</sup> Stanowisko Konfederacji Pracodawców Polskich do projektu ustawy o pomocy państwa pracodawcom w przeciwdziałaniu rozwiązywaniu z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników.

<sup>51</sup> Uwagi Związku Pracodawców Przemysłu Hutniczego do projektu z 04.06.2009 r. usta-

Po dwóch tygodniach konsultacji społecznych na posiedzeniu Sejmu 19 czerwca 2009 r. projekt ustawy został skierowany do prac w komisjach finansów publicznych oraz polityki społecznej i rodziny. Posiedzenia komisji miały miejsce 19, 25 i 26 czerwca 2009 r.<sup>52</sup> Warto nadmienić, że w toku prac strona związkowa usiłowała przedstawić swoją opinię dotyczącą projektu ustawy, lecz nie została wysłuchana<sup>53</sup>. Dnia 26 czerwca projekt pakietu antykryzysowego został przedstawiony Sejmowi do uchwalenia, a Urzędowi Komitetu Integracji Europejskiej do zaopiniowania pod kątem zgodności z prawem unijnym. Dnia 29 czerwca 2009 r. UKIE zaopiniował projekt pozytywnie.

Pozytywna opinia Urzędu umożliwiła skierowanie zmienionego projektu, który częściowo nie uwzględniał kompromisu osiągniętego w drodze przeprowadzonych konsultacji społecznych, do dalszych prac w parlamencie.

Sejm na 45. posiedzeniu 30 czerwca 2009 r. ponownie skierował projekt ustawy (druk nr 2134) do komisji finansów publicznych oraz komisji polityki społecznej i rodziny w celu rozpatrzenia poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu. Obie komisje, które pracowały nad projektem, zdecydowały jednak złożyć wniosek do Sejmu o odrzucenie poprawek zgłoszonych przez posłów opozycji<sup>54</sup>. 1 lipca 2009 r. Biuro Analiz Sejmowych wydało opinię dotyczącą projektu<sup>55</sup>. W trakcie głosowania w tym dniu projekt ustawy uchwalono 228 głosami za przy 2 przeciw i 188 wstrzymujących się. Uchwaloną ustawę notyfikowano Komisji Europejskiej.

Po przyjęciu dokumentu wśród partnerów społecznych strony rządowej podniosły się głosy oburzenia w związku ze złamaniem przyjętego w drodze przeprowadzonych konsultacji społecznych kompromisu oraz ignorowaniem ich głosu w trakcie prac zarówno komisji trójstronnej, jak i komisji sejmowych oraz senackich<sup>56</sup>. Zapisy ustawy w dużej mierze realizowały interesy organizacji pracodawców, które brały aktywny udział w konsultacjach społecznych w formie dialogu autonomicznego<sup>57</sup>. Z kolei

---

wy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców.

<sup>52</sup> Sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych i Komisji Polityki Społecznej i Rodziny o rządowym projekcie ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (druk nr 2134).

<sup>53</sup> Spotkanie z Anną Redą (NSZZ „Solidarność”), 16.11.2011 r.

<sup>54</sup> Dodatkowe sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny o rządowym projekcie ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (druk nr 2044).

<sup>55</sup> Opinia rządowego projektu ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (druk sejmowy nr 2044).

<sup>56</sup> Spotkanie z Anną Redą (NSZZ „Solidarność”), 16.11.2011 r.

<sup>57</sup> Spotkanie z Małgorzatą Rusewicz (PKPP „Lewiatan”), 05.12.2011 r.



dla strony związkowej przyjęte rozwiązania nie zawsze były postrzegane jako korzystne. Dotyczyło to zwłaszcza regulacji odnoszących się do dwuletniego terminu zawierania umów na czas określony, precyzyjnej definicji *pracodawcy w przejściowych trudnościach finansowych* czy obniżenia wymiaru czasu pracy do 6 miesięcy<sup>58</sup>. Zastrzeżenia te zgłaszano w trakcie prac komisji parlamentarnych oraz przesłano do minister pracy, jednak strona rządowa się do nich nie odniosła<sup>59</sup>.

Po uchwaleniu ustawy 31 lipca 2009 r. pracodawcy, niecałkowicie usatysfakcjonowani z jej zapisów, opracowali i przesłali do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej projekt zmian, które miały lepiej uwzględnić kompromis osiągnięty wcześniej dzięki dialogowi autonomicznemu i konsultacjom społecznym. 10 września 2009 r. MPiPS ustosunkowało się do tych propozycji. W odpowiedzi oceniono, że niektóre z nich *rzeczywiście zasługują na głębszą analizę*, lecz nie mogą zostać wprowadzone wcześniej niż przy nowelizacji, jeśli uchwalone regulacje zbiorą negatywne oceny<sup>60</sup>.

17 sierpnia 2009 r. Komisja Europejska uznała zgodność przepisów rozdziału 3 i 4 ustawy z 1 lipca 2009 r. z zasadami wspólnego rynku i pomocy publicznej udzielanej na tej podstawie.

### **Ocena funkcjonowania ustawy według partnerów społecznych**

Prócz ustawy z 22 sierpnia 2009 r. rząd wprowadził w życie wiele innych aktów prawnych mających na celu złagodzenie skutków kryzysu ekonomicznego w Polsce. Przyjęte regulacje w różnym stopniu odzwierciedlają zagadnienia 13-punktowego kompromisu przyjętego na drodze dialogu autonomicznego.

Ustawa z 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>61</sup> objęła dwa punkty pakietu: zniósła opodatkowanie zapomóg udzielanych przez związki zawodowe oraz świadczeń wypłacanych z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, a także zwolniła od podatku dochodowego od osób fizycznych wartości rzeczowe świadczeń socjalnych i otrzymywane w tym zakresie świadczenia pieniężne finansowane ze środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

Punkt 12 pakietu został zrealizowany przez wejście w życie ustawy z 5 marca 2009 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób

<sup>58</sup> Spotkanie z Anną Redą (NSZZ „Solidarność”), 16.11.2011 r.

<sup>59</sup> [http://opzz.org.pl/assets/obj/kronikazwiazkowa/d/kz\\_088\\_1626.pdf](http://opzz.org.pl/assets/obj/kronikazwiazkowa/d/kz_088_1626.pdf).

<sup>60</sup> Odpowiedź MPiPS, pismo nr DRP-VIII-0212-631-6-IS/09 z 10 września 2009 r. na pismo KPP nr KPP/2968/07.09/AA/KM z 31 lipca 2009 r.

<sup>61</sup> Ustawa z 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 2009, nr 125, poz. 1037.

fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>62</sup>. Zostały w niej ujęte zapisy dotyczące przyspieszonej amortyzacji.

Analogicznie zrealizowano zgłaszany przez partnerów społecznych postulat 4 pakietu, czyli uchylenie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz zniesienie ustawy kominowej. Obszar ten objęła ustawa z 19 listopada 2009 r. o uchyleniu ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw, która weszła w życie 1 stycznia 2010 r.<sup>63</sup>

Bardzo istotny jest fakt, że nie został zrealizowany postulat 1, który dotyczył programu kryzysowej pomocy dla społeczeństwa, w szczególności wsparcia rodzin najuboższych poszkodowanych w wyniku kryzysu oraz zwiększenia środków na świadczenia socjalne w związku ze wzrostem liczby osób zwalnianych z pracy. Partnerzy społeczni zgłaszali zastrzeżenia, że jest to jawne złamanie kompromisu przyjętego w drodze konsultacji społecznych oraz zaniechanie działań w jednej z najważniejszych sfer objętych pakietem. Odpowiedź strony rządowej na wątpliwości partnerów społecznych ograniczyła się do przekazania informacji, że można korzystać z już istniejących narzędzi prawnych i pomocowych. Co więcej, minister pracy i polityki społecznej Jolanta Fedak wielokrotnie podkreślała, że nie ma potrzeby tworzenia dodatkowych rozwiązań legislacyjnych<sup>64</sup>.

## 5. Kryteria oceny efektywności

Mechanizm konsultacji społecznych wymaga podejścia holistycznego, z uwzględnieniem kontekstu społecznego, politycznego, instytucjonalnego oraz procesowego w ramach sieci relacji pomiędzy władzą publiczną, interesariuszami oraz beneficjentami rozwiązań uzgadnianych w drodze konsultacji. To wieloaspektowe ujęcie pociąga za sobą wiele ograniczeń w zakresie stosowania kryteriów oceny jakości, efektywności i trwałości konsultacji społecznych. Jak wspomniano we wcześniejszych rozdziałach, konsultacje społeczne w zakresie polityki rynku pracy są silnie zinstytucjonalizowane, wpisane w szersze ramy dialogu społecznego, który przez lata kojarzony był z systemem centralnych negocjacji z organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi. Te procesy społeczne zosta-

<sup>62</sup> Ustawa z 5 marca 2009 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. 2009, nr 69, poz. 587.

<sup>63</sup> Ustawa z 19 listopada 2009 r. o uchyleniu ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2009, nr 219, poz. 1707.

<sup>64</sup> [www.mpips.gov.pl/pakiet-antykryzysowy/stan-realizacji-pakietu-dzialan-antykryzysowych/](http://www.mpips.gov.pl/pakiet-antykryzysowy/stan-realizacji-pakietu-dzialan-antykryzysowych/).

ły w pierw usankcjonowane w ustawie o związkach zawodowych i w ustawie o organizacjach pracodawców (obie z 1991 r.), a finalnie ustrukturalizowane w ustawie o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych (z 2001 r.).

Wraz z rozwojem i samoorganizacją społeczeństwa obywatelskiego powyższy schemat dialogu trójstronnego przestawał być wystarczający dla sektorów czy przedmiotów konsultacji innych niż rynek pracy i zabezpieczenie społeczne.

Ocena efektywności musi uwzględniać niuanse specyfiki dialogu trójstronnego oraz stosować pomiary na każdym etapie konfrontacji partnerów społecznych, w tym również na przedlegislacyjnym, zarówno w ramach grup roboczych komisji trójstronnej, jak i tzw. dialogu autonomicznego.

Istotny dla zrozumienia procesu pomiaru efektywności w konsultacjach jest tzw. model 3P (procedury, praktyki, percepcja), pokazujący trzy podstawowe wymiary składające się na proces oceny konsultacji<sup>65</sup>:

- ♦ formalna obecność procedur konsultacji;
- ♦ praktyka stosowania zasad określających dobre konsultacje społeczne;
- ♦ percepcja owych procedur i ich wyników przez interesariuszy konsultacji.

Podstawowe rozumienie efektywności polega na zmierzeniu relacji poniesionych nakładów do uzyskanych wyników. Za nakłady możemy uznawać zaangażowanie czasu i kapitału ludzkiego oraz koszty ekspertyz. Efekty konsultacji mogą być bezpośrednio związane z ich celem, np. uzgodnienie treści umowy, porozumienia społecznego czy aktu prawnego, ponadto może to być pojednanie zantagonizowanych stron czy zmiana postaw/zachowań jednej lub wielu stron negocjacji. Autorzy przywołanego raportu wskazują dodatkowo na element perspektywy interesariuszy, gdyż to, co dla jednej strony może być traktowane jako efektywne (np. niepodwyższanie płacy minimalnej), przez drugą (np. związki zawodowe) jest uznawane za porażkę<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych (Znak sprawy: 43/DPP/PN/2009)*, MPiPS, Warszawa 2011, s. 11, <http://partycypacjaobywatelska.pl/component/content/article/2-biblioteka/144-badanie-efektywnosci-mechanizmow-konsultacji-spoecznych>.

<sup>66</sup> Por. tamże, s. 12.

Autorzy raportu wskazują na potrzebę badania następujących ścieżek tematycznych w zakresie efektywności<sup>67</sup>:

- ◆ poszczególnych metod/form/narzędzi konsultacji;
- ◆ procesów konsultacji jako takich (dokumentów, postawy urzędów, partnerów społecznych);
- ◆ przedsięwzięć z punktu widzenia ostatecznych rezultatów w powiązaniu z zamierzeniami poszczególnych organizatorów i uczestników;
- ◆ instytucji konsultacji społecznych rozumianych jako trwałe formy uzgadniania opinii (komisje, rady, konferencje itd.).

Wspomniany wyżej model konsultacji 3P umożliwia wpisanie procesu konsultacji w ramy analityczne. Twórcy raportu podzielili analizę konsultacji na trzy fazy: X, Y, Z, wpisując w każdą z nich określone wskaźniki<sup>68</sup>:

- 1) decyzja o przeprowadzeniu konsultacji (przedmiot, cel, zakres; zespół, komórka odpowiedzialne za proces);
- 2) procedury konsultacji społecznych:
  - odniesienie do kontekstu formalnego konsultowanych kwestii - określenie warunków, podstawy prawnej, wytycznych i celów;
  - gromadzenie wiedzy o przedmiocie konsultacji - opinie, dokumenty, raporty, analizy;
  - akcja informacyjna - grupa docelowa, narzędzia komunikacji: kanały i język;
  - zasięganie opinii - metoda konsultacji, etapy, poziomy, interaktywność;
  - informacja zwrotna - czas przekazywania informacji o etapie opracowywania projektu, upublicznienie wniosków, uzasadnienie decyzji po uwzględnieniu/nieuwzględnieniu opinii;
  - wykorzystanie wyników - co wniosły opinie, w jaki sposób zostały użyte;
  - ewaluacja konsultacji - czy zrealizowano cele; efektywność i poprawność procesu;

<sup>67</sup> Tamże.

<sup>68</sup> Tamże, s. 15-16.

- sprawozdanie - czy powstało, kto za nie odpowiada, sposób udostępnienia;
- 3) praktyka prowadzenia konsultacji w odniesieniu do zasad „dobrych” konsultacji<sup>69</sup>:
- dobra wiara;
  - zasada poszanowania dobra ogólnospołecznego i interesu ogólnego - branie pod uwagę nie tylko interesów poszczególnych uczestników dialogu;
  - legalność;
  - reprezentatywność i równość;
  - rzetelność;
  - przejrzystość, otwartość;
  - kompleksowość - charakter ogólnokrajowy, sektorowy, interdyscyplinarny;
  - dokumentowanie - obowiązek protokołowania wystąpień i stanowisk;
  - ciągłość i sprzężenie zwrotne - ma charakter ciągły, etapowy, z określonym celem;
  - koordynacja - mediator, koordynator, arbiter;
- 4) percepcja (motywacja i satysfakcja):
- punkty widzenia:
    - organizatora (administracji publicznej);
    - uczestników (organizacji pozarządowych, związków zawodowych, organizacji pracodawców itd.);
  - rodzaje satysfakcji:
    - związane z procesem:
      - proceduralna (zgodność z regułami);
      - merytoryczna (dostarczenie istotnych i rzetelnych argumentów);
      - psychologiczna (z faktu bycia wysłuchanym);
    - związane z uczestnikami:
      - motywacje do udziału w konsultacjach, ich organizowaniu;

---

<sup>69</sup> Na podstawie raportu OECD: *Evaluating Public Participation in Policy Making*, Paris, 2005.

- kompetencje;
- błędy;
- waga i efektywność konsultacji:
  - generalna ocena;
  - zidentyfikowanie nieoczekiwanych problemów.

Trójwymiarowy model 3P oraz wymienione wcześniej płaszczyzny tematyczne mają umożliwić jakościową ocenę procedury konsultacji społecznej zarówno w dialogu dwu-, jak i wielostronnym.

## 6. Ocena konsultacji

Niniejsza konfrontacja wyszczególnionych kryteriów oceny konsultacji społecznych w zakresie stworzenia pakietu antykrzysowego i w konsekwencji uchwalenia ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego stanowi tylko szerszy element oceny kondycji dialogu społecznego w Polsce, w tym procesie konsultacji i uzgodnień projektów aktów prawnych wynikających z ustaw o związkach zawodowych, organizacjach pracodawców oraz Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych.

W oparciu o model 3P (procedury, praktyka, percepcja) ocena konsultacji przebiega następująco:

**Ad 1. Decyzja o przeprowadzeniu konsultacji** - partnerzy społeczni w czasie obrad Prezydium TK zgłosili potrzebę przygotowania projektu ustawy bądź pakietu ustaw mającego na celu złagodzenie ewentualnych negatywnych następstw kryzysu ekonomicznego, odczuwanych przez polskich pracowników i pracodawców. Motywowano to wskaźnikami ekonomicznymi na koniec 2009 r., które zostały przedstawione m.in. w rozdziale 3 niniejszej pracy. Forum obrad miała stanowić Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, partnerem zaś była strona rządowa reprezentowana przez przewodniczącego TK wicepremiera Waldemara Pawlaka.

### Ad 2. Procedury (praktyki) konsultacji społecznych:

- ♦ **kontekst formalny** - zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o Trójstronnej Komisji każda ze stron ma prawo wniesienia pod obrady komisji sprawy o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, jeżeli uzna, że jej rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego. Zgodnie z art. 19 ustawy o związkach zawodowych<sup>70</sup> oraz art. 16 ust. 1 ustawy o organi-

<sup>70</sup> Ustawa z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. 2001, nr 79, poz. 854).

zacjach pracodawców<sup>71</sup> strona rządowa ma obowiązek konsultować założenia aktów prawnych, jeżeli te dotyczą spraw, w których obligatoryjna jest konsultacja ze stroną społeczną;

- ♦ **gromadzenie wiedzy** - eksperci strony rządowej oraz partnerów społecznych przygotowywali analizy dotyczące zasadności podjęcia działań. Grupa warsztatowa nie otrzymała tych dokumentów do wglądu. Częściowo jednak były one dostępne na stronach internetowych Pracodawców RP oraz NSZZ „Solidarność”<sup>72</sup>. Zgodnie z praktyką prac komisji dokumenty udostępniano partnerom dialogu autonomicznego;
- ♦ **akcja informacyjna** - związane informacje na temat posiedzeń TK umieszczane są na stronie [www.dialog.gov.pl](http://www.dialog.gov.pl)<sup>73</sup>, każdy z partnerów społecznych prowadzi natomiast swoje strony internetowe, na których na bieżąco rejestruje swoje poczynania. Ponadto problematyka działań antykryzysowych była przedmiotem wielu artykułów na łamach „Rzeczpospolitej” czy „Gazety Wyborczej”;
- ♦ **zasięganie opinii** - w trakcie prac nad raportem nie badaliśmy wewnętrznych procesów dialogu i uzgodnień w ramach konfederacji i organizacji reprezentatywnych. Na forum komisji trójstronnej pakietem antykryzysowym zajmowały się głównie zespół problemowy ds. prawa pracy i układów zbiorowych oraz zespół problemowy ds. polityki gospodarczej i rynku pracy;
- ♦ **informacja zwrotna** - dokumenty związane z uzgodnieniami przekazywano w trakcie posiedzeń zespołów problemowych, a 13 marca 2009 r. związkowcy i pracodawcy uzgodnili listę tematów w postaci pakietu antykryzysowego. Strona rządowa nie brała w tym udziału, więc wypracowane porozumienie miało charakter stricte autonomiczny;
- ♦ **wykorzystanie wyników** - strona rządowa, publikując 22 maja 2009 r. projekt ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracodawców i przedsiębiorców, wraz z OSR wykorzystwała 13-punktowy pakiet antykryzysowy *à la carte*, wybiórczo stosując niektóre uzgodnienia;

---

<sup>71</sup> Ustawa z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U. 1996, nr 55, poz. 235).

<sup>72</sup> [www.solidarnosc.org.pl/pl/analizy-i-opinie.html](http://www.solidarnosc.org.pl/pl/analizy-i-opinie.html).

<sup>73</sup> Komunikat z posiedzenia Prezydium TK z 16 lutego 2009 r., [www.dialog.gov.pl/files/pub/16.02.09Komunikat.doc](http://www.dialog.gov.pl/files/pub/16.02.09Komunikat.doc).

- ♦ **ewaluacja konsultacji** - poza tradycyjnymi rocznymi sprawozdaniami strony społecznej oraz publikowanym przez MPiPS raportem „Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych. Informator za rok 2009” nie przeprowadzono jej w sposób kompleksowy;
- ♦ **sprawozdanie** - nie zostało przygotowane ani upublicznione przez organizatora konsultacji.

### Ad 3. Percepcja:

- ♦ **punkty widzenia** - administracja publiczna, poza usługami w postaci udostępniania pomieszczeń oraz wsparcia pracowników MPiPS, nie brała bezpośredniego udziału w uzgodnieniach. Dotyczy to również strony rządowej, która nie była skora do podejmowania trójstronnego dialogu ze stroną społeczną na zaproponowany temat. Ta z kolei bardzo krytycznie oceniła stosunek rządu do procesu dialogu i konsultacji przedpakietowych. Mówiono m.in. o arogancji, fasadowości i braku zaufania;
- ♦ **związane z uczestnikami** - strona społeczna była silnie zmotywowana do osiągnięcia satysfakcjonującego kompromisu, a rządowa zachowywała się biernie, by w końcu w ogóle wycofać się z negocjacji;
- ♦ **waga i efektywność konsultacji** - pierwotny cel w postaci zmuszenia rządu do podjęcia legislacyjnych kroków w zakresie przeciwdziałania kryzysowi został osiągnięty. Dorobek strony dialogu autonomicznego został wykorzystany w niewielkim stopniu, co tylko pogłębiło wzajemną niechęć i konflikt stron.

## 7. Wnioski

Polski system dialogu społecznego postrzegany jest przez ekspertów jako fasadowy i dyskursywnie podporządkowany dyktatowi strony rządowej. Wynika to z ukierunkowania politycznego związków zawodowych - najpierw OPZZ z Sojuszem Lewicy Demokratycznej, a potem NSZZ „Solidarność” w ramach koalicji Akcji Wyborczej „Solidarność”. Dla aktualnej kondycji dialogu trójstronnego najistotniejsza była jednak bliska współpraca rządu Prawa i Sprawiedliwości w latach 2005-2007 z „Solidarnością” kosztem pozostałych stron. Doprowadziło to do głębokiego kryzysu komisji trójstronnej, która po 2007 r. zaczęła tracić na znaczeniu, a efektem tego procesu są zjawiska i praktyki opisane wyżej.



Ponadto polskie związki zawodowe wpisują się w europejski trend i systematycznie tracą swoje znaczenie oraz zdolność do reprezentowania mas pracowników.

Wynika to z charakterystycznego dla postfordyzmu w stosunkach przemysłowych spadku poziomu uzwiązkowienia. Wiąże się to z dynamicznie rozwijającymi się nowymi sektorami gospodarki, takimi jak handel wielkopowierzchniowy, czy też masowym wykorzystywaniem umów cywilnoprawnych, które nie dają prawa kohabitacji związkowej.

Wśród licznych symptomów złej kondycji dialogu trójstronnego i prowadzonych w ramach niego konsultacji społecznych należy wskazać:

- ♦ słabość instytucjonalną;
- ♦ niewystarczające zaplecze w postaci think-tanków po stronie związkowej;
- ♦ brak kompleksowych regulacji prawnych precyzujących obowiązki stron w zakresie konsultacji społecznych;
- ♦ traktowanie konsultacji jako fakultatywnej formy wymiany informacji ze stroną społeczną;
- ♦ brak wsparcia mediów dla promocji konsultacji;
- ♦ manipulowanie wynikami rozmów poprzez odmowę ich upublicznienia.

Wbrew swemu inkluzywnemu charakterowi konsultacje społeczne w Polsce służą nie wypracowaniu wspólnego planu czy projektu legislacyjnego (w myśl strategii win-win), lecz co najwyżej próbie uzyskania społecznej legitymacji gotowych projektów rządowych poprzez konsultowanie ich z niewielkim gronem reprezentatywnych organizacji pracodawców i związków zawodowych, nierzadko kierujących się własnym interesem korporacyjnym, a nieuwzględniających rzeczywistych oczekiwań społecznych.

## **8. Rekomendacje na rzecz usprawnienia konsultacji społecznych w ramach dialogu trójstronnego**

Rekomendacje w zakresie usprawnienia procesu dialogu społecznego i konsultacji ułożyliśmy w cztery grupy rozwiązań:

- ♦ prawno-legislacyjne;
- ♦ instytucjonalno-organizacyjne;
- ♦ monitorująco-nadzorcze;

- ♦ równościowo-dyskursywne.

### **Rozwiązania prawno-legislacyjne:**

- ♦ powrót do idei kodeksu zbiorowego prawa pracy, który skupiałby wszystkie przepisy dotyczące partnerów społecznych w dialogu trójstronnym;
- ♦ nowelizacja ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych: wzmocnienie pozycji strony społecznej w dialogu autonomicznym w postaci inicjatywy ustawodawczej; obowiązek konsultowania na jej łamach wszystkich aktów prawnych kluczowych ze względu na tematykę społeczno-gospodarczą; wzmocnienie roli wojewódzkich komisji dialogu społecznego.
- ♦ w Regulaminie pracy Rady Ministrów wzmocnienie obowiązku przeprowadzania konsultacji oraz publikowanie ich rezultatów przy przygotowywaniu projektów założeń do ustawy;
- ♦ zwiększenie odpowiedzialności władz publicznych z tytułu nieprzestrzegania przepisów z art. 19 uZZ oraz art. 16 uOP.

### **Rozwiązania instytucjonalno-organizacyjne:**

- ♦ dokumenty do konsultacji powinny być przesyłane w terminie, który pozwalałby na zapoznanie się z ich treścią przez partnerów oraz wyrażenie opinii, włącznie z przygotowaniem ekspertyz;
- ♦ unikanie klauzuli, że niezajęcie stanowiska odczytuje się jako aprobatę dla projektu;
- ♦ dokumenty powinny być niezwłocznie przesyłane drogą elektroniczną;
- ♦ promocja partycypacyjnego modelu rządzenia;
- ♦ testowanie innowacyjnych technik, m.in. demokracji deliberyatywnej;
- ♦ opracowanie atlasu dobrych praktyk w zakresie konsultacji;
- ♦ utworzenie serwisu poświęconego konsultacjom z bazą danych na temat analiz, historycznych konsultacji itd.;
- ♦ wzmocnienie lub przeorganizowanie CPS Dialog jako potencjalnego zaplecza dla dialogu trójstronnego;
- ♦ wdrożenie rozwiązań systemowych w zakresie eksperckiego wsparcia dialogu;

- ♦ efektywniejsze wydatkowanie środków na konsultacje.

#### **Rozwiązania monitorująco-nadzorcze:**

- ♦ prowadzenie systematycznej oceny konsultacji przez strony dialogu oraz firmy zewnętrzne;
- ♦ udostępnianie sprawozdań i protokołów lub innych ustaleń z negocjacji;
- ♦ wsparcie dla transparentności procesu konsultacji;
- ♦ reagowanie na nieprawidłowości i zaniechania;
- ♦ ponoszenie odpowiedzialności za zaniedbania;
- ♦ wzmocnienie roli „watch-dogów”, szczególnie pozarządowych.

#### **Rozwiązania równościowo-dyskursywne:**

- ♦ wprowadzenie elementów analizy partycypacji społecznej do programów nauczania w KSAP;
- ♦ dodatkowe szkolenia dla urzędników administracji publicznej z zakresu komunikowania społecznego i efektywnych konsultacji;
- ♦ wykorzystanie mediów społecznościowych w celu promocji idei partycypacji i dialogu.

## **Bibliografia**

### **Akty prawne i regulacje**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Ustawa z 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 2009, nr 125, poz. 1037.
- Ustawa z 19 listopada 2009 r. o uchynieniu ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2009, nr 219, poz. 1707.
- Ustawa z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz.U. 1991, nr 55, poz. 236 z późn. zm.
- Ustawa z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. 1991, nr 55, poz. 234.
- Ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. 1998, nr 21, poz. 94 z późn. zm.

Ustawa z 5 marca 2009 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. 2009, nr 69, poz. 587.

Ustawa z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. 2001, nr 100, poz. 1080 z późn. zm.

Ustawa z 11 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, Dz.U. 2009, nr 125, poz. 1035.

### **Spotkania warsztatowe**

Konferencja „Polska przedsiębiorczość prywatna w czasach kryzysu”, 23 listopada 2011 r., SGH.

Konferencja „Trzydzieści lat samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego”, 16 września 2011 r. w Senacie RP.

Spotkanie z dr Anną Redą, ekspertką NSZZ „Solidarność”, 16 listopada 2011 r.

Spotkanie z dr. Rafałem Towalskim, adiunktem w Katedrze Socjologii Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej, 23 listopada 2011 r.

Spotkanie z Januszem Gołębiem, sekretarzem Prezydium Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych z ramienia OPZZ, 3 listopada 2011 r.

Spotkanie z Małgorzatą Rusewicz, dyrektorem Departamentu Dialogu Społecznego i Stosunków Pracy w Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, 5 grudnia 2011 r.

### **Raporty i dokumenty**

*Członkostwo w związkach zawodowych. Naruszenia praw pracowników i „szara strefa” w zatrudnieniu.* Komunikat z badań, CBOS, Warszawa 2009.

Dialog społeczny w restrukturyzowanym przedsiębiorstwie (W ramach projektu: Kompetentny Uczestnik Dialogu Społecznego KUDS 2).

Dodatkowe sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny o rządowym projekcie ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (druk nr 2044).

European Commission Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Employee Representatives in an Enlarged Europe*, vol. 1 & 2, Unit F.2, Brussels 2008.

European Commission Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *Industrial Relations 2011*, Unit B.1, Brussels 2010.

Gardawski J., *Związki zawodowe: liczebność, skład, podstawy*, CBOS, marzec 2003.

Mokrzyszewki A., *Przynależność do związków zawodowych*, CBOS, luty 2008.

- Odpowiedź MPiPS, pismo nr DRP-VIII-0212-631-6-IS/09 z 10 września 2009 r. na pismo KPP nr KPP/2968/07.09/AA/KM z 31 lipca 2009 r.
- Opinia nr 1 WKDS Województwa Świętokrzyskiego w sprawie oceny działania rozwiązań zawartych w ustawie z 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców.
- Opinia rządowego projektu ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (druk sejmowy nr 2044).
- Sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych i Komisji Polityki Społecznej i Rodziny o rządowym projekcie ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (druk nr 2134).
- Stanowisko Konfederacji Pracodawców Polskich do projektu ustawy o pomocy państwa pracodawcom w przeciwdziałaniu rozwiązywaniu z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników.
- Uwagi Związku Pracodawców Przemysłu Hutniczego do projektu z 04.06.2009 r. ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców.
- Zatrudnienie w Polsce 2009*. Raport przygotowany przez Instytut Badań Strukturalnych, red. M. Bukowski.

### **Publikacje książkowe**

- Gardawski J., *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, MPiPS, Warszawa 2009.
- Gardawski J., *Konfliktowy pluralizm polskich związków zawodowych*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 2003.
- Kwartalnik „Dialog”.
- Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, red. J. Gardawski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- Prawo pracy*, red. Z. Niedbała, Lexis Nexis, Warszawa 2010.
- W kierunku dialogu opartego na wiedzy*, red. A. Zybala, CPS Dialog, Warszawa 2009.

### **Źródła internetowe**

- Dialog społeczny filarem porozumienia. Uwarunkowania dialogu społecznego na przykładzie wybranych regionów w Polsce i Niemczech, [www.dialog-spoeczny.com.pl/file/file/ekspertyza\\_internet\\_2.pdf](http://www.dialog-spoeczny.com.pl/file/file/ekspertyza_internet_2.pdf) [grudzień 2011 r.].
- <http://bip.kprm.gov.pl/download.php?s=75&tid=245>.
- [http://opzz.org.pl/assets/obj/dokument\\_prezydium/d/w\\_sprawie\\_wprowadzenia\\_do\\_polskiego\\_prawa\\_telepracy\\_13.06.06.pdf](http://opzz.org.pl/assets/obj/dokument_prezydium/d/w_sprawie_wprowadzenia_do_polskiego_prawa_telepracy_13.06.06.pdf).
- [http://opzz.org.pl/assets/obj/kronikazwiazkowa/d/kz\\_088\\_1626.pdf](http://opzz.org.pl/assets/obj/kronikazwiazkowa/d/kz_088_1626.pdf).

- [http://pkpplewiatan.pl/wydawnictwa/\\_files/publikacje/Flexicurity\\_linkowany\\_2\\_.pdf](http://pkpplewiatan.pl/wydawnictwa/_files/publikacje/Flexicurity_linkowany_2_.pdf), s. 20.
- Informacja z Krajowego Biura Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, [www.mpips.gov.pl/pakiet-antykryzysowy/stan-realizacji-pakietu-dzialan-antykryzysowych/](http://www.mpips.gov.pl/pakiet-antykryzysowy/stan-realizacji-pakietu-dzialan-antykryzysowych/) [05.12.2011 r.].
- Informacja z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, [www.mpips.gov.pl/pakiet-antykryzysowy/pakiet-dzialan-antykryzysowych-podczas-obrad-trojstronnej-komisji-ds-spoleczno-gospodarczych/](http://www.mpips.gov.pl/pakiet-antykryzysowy/pakiet-dzialan-antykryzysowych-podczas-obrad-trojstronnej-komisji-ds-spoleczno-gospodarczych/).
- Informacja z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, [www.mpips.gov.pl/pakiet-antykryzysowy/stan-realizacji-pakietu-dzialan-antykryzysowych/](http://www.mpips.gov.pl/pakiet-antykryzysowy/stan-realizacji-pakietu-dzialan-antykryzysowych/).
- Informacja z Państwowej Inspekcji Pracy, [www.mpips.gov.pl/pakiet-antykryzysowy/stan-realizacji-pakietu-dzialan-antykryzysowych/](http://www.mpips.gov.pl/pakiet-antykryzysowy/stan-realizacji-pakietu-dzialan-antykryzysowych/) [18.08.2011 r.].
- Ocena skutków regulacji. Zasięganie opinii zainteresowanych stron w procesie oceny skutków regulacji, [www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/58E62D7C-07-CC.../konsultacje.doc](http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/58E62D7C-07-CC.../konsultacje.doc) [luty 2012 r.].
- [www.fzz.org.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4305:stanowisko-fzz-w-sprawie-zmian-do-ustawy-kodeks-pracy-w-zakresie-telepracy&catid=76:aktualnoci&Itemid=149](http://www.fzz.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=4305:stanowisko-fzz-w-sprawie-zmian-do-ustawy-kodeks-pracy-w-zakresie-telepracy&catid=76:aktualnoci&Itemid=149).
- [www.pip.gov.pl/html/pl/sprawozd/09/pdf/r09.pdf](http://www.pip.gov.pl/html/pl/sprawozd/09/pdf/r09.pdf), s. 3.
- [www.prawopracy.org/content/view/177/16/](http://www.prawopracy.org/content/view/177/16/).
- [www.projektobywatelski.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=40:projekt-zmian-o-emeryturach&catid=1:nowinyPolityka](http://www.projektobywatelski.org/index.php?option=com_content&view=article&id=40:projekt-zmian-o-emeryturach&catid=1:nowinyPolityka).
- Wyimki z „Raportu końcowego badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” (materiał roboczy), Warszawa, marzec 2011, s. 5, <http://partycypacjaobywatelska.pl/component/content/article/2-biblioteka/144-badanie-efektywnosci-mechanizmow-konsultacji-spoecznychTo> [luty 2012 r.].
- Zasady dialogu społecznego*. Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów 22 października 2002 r.

## **Analiza implementacji środków łagodzących skutki kryzysu gospodarczego jako rezultat dialogu i konsultacji społecznych w obrębie polityki rynku pracy w Królestwie Belgii w latach 2008–2010**

### **Wprowadzenie (*executive summary*)**

Królestwo Belgii należy do państw o wysokim poziomie uzwiązkowania pracowników i pracodawców. Niemal wszyscy zatrudnieni są chronieni przez układy zbiorowe pracy uzgadniane i podpisywane po wielostopniowych negocjacjach prowadzonych zarówno na szczeblu centralnym, sektorowym, jak i zakładowym.

Działania antykryzysowe podejmowane w Belgii począwszy od roku 2008 oparte były na konsultacjach i dialogu między przedstawicielami pracodawców i pracowników. Konsultacje te uwzględniały specyfikę belgijskiego rynku pracy, a także tradycyjny model dialogu społecznego w obszarze rynku pracy stosowany w tym kraju. Celem interwencji rządowej było utrzymanie przedkryzysowego poziomu zatrudnienia i wynagrodzeń, wzmocnienie konkurencyjności belgijskich przedsiębiorstw poprzez zmniejszenie obciążeń podatkowych oraz niedopuszczenie do spadku popytu wewnętrznego. Udzielono wsparcia dla nieprodukcyjnych sektorów

gospodarki realizujących inwestycje celu publicznego, w tym w infrastrukturę i budownictwo<sup>1</sup>.

Beneficjentami pomocy byli pracownicy sektora przemysłowego, który najmocniej ucierpiał w początkowej fazie kryzysu, oraz sektora usług, w tym handlu wielkopowierzchniowego. Po korekcie w 2009 r. dołączyli do tego także zatrudnieni przez agencje pracy tymczasowej.

## Wstęp

### Sytuacja ekonomiczna w Belgii przed kryzysem

Za początek światowego kryzysu finansowego przyjmuje się symboliczną datę 15 września 2008 r., kiedy to upadłość ogłosił bank amerykański Lehman Brothers. Również w Belgii sektor bankowy został dotknięty zawirowaniami na światowych rynkach finansowych. W wyniku groźby niewypłacalności 80% udziałów w największych belgijskich bankach jest w rękach zagranicznych inwestorów, w tym chluba Belgii Fortis został przejęty przez BNP Paribas.

Według danych Eurostatu wzrost gospodarczy w Belgii wyniósł odpowiednio: 2008 r. - 1%, 2009 r. - 2,8%, 2010 r. - 2,3%<sup>2</sup>, będąc odrobinę wyższym od średniej w UE. Stopa inflacji wynosiła w latach 2008-2010 odpowiednio: 4,5%, 0%, 2,3%<sup>3</sup>. Szczególnie rok 2008 był ciekawy z punktu widzenia płac, bo po raz pierwszy od dłuższego czasu zanotowano nieznaczną deflację, co przy mechanizmie automatycznej waloryzacji według stopy inflacji spowodowało nominalny spadek wynagrodzeń. Stopa bezrobocia w tym samym przedziale czasowym wynosiła: 7%, 7,9% i 8,6%<sup>4</sup>, co również wskazywało na to, że sytuacja ekonomiczna Belgii była lepsze od średniej unijnej, gdzie bezrobocie w roku 2010 kształtowało się na poziomie ponad 9%<sup>5</sup>.

Wstępne łączne wyniki handlu zagranicznego Belgii za 2009 r. przedstawiają się następująco na tle 2008 r. (według Banque Nationale de Belgique, w mln euro)<sup>6</sup>:

<sup>1</sup> European Commission, *Industrial Relations in Europe 2010*, Luxembourg 2011, s. 87.

<sup>2</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=0&language=en&pcode=tsieb020>.

<sup>3</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&rit=1&language=en&pcode=tsieb060&plugin=0>.

<sup>4</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&rit=1&language=en&pcode=tsiem110&tableSelection=1&plugin=0>.

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> [www.nbb.be/sdb/TableViewer/tableView.aspx](http://www.nbb.be/sdb/TableViewer/tableView.aspx).



- ♦ eksport wg kryterium wspólnotowego - 265 609,7 (spadek o 17,3%);
- ♦ import wg kryterium wspólnotowego - 253 344,5 (spadek o 20,4%).

Wartości te wskazują na istotny spadek konkurencyjności gospodarki belgijskiej, która w znacznym stopniu oparta jest na eksporcie dóbr produkowanych w kraju. Wprawdzie wysoki popyt wewnętrzny uchronił ją przed zapaścią, lecz nie wygenerował wystarczająco wysokiego wzrostu gospodarczego.

### **Dialog i konsultacje społeczne jako narzędzie walki z kryzysem**

Dialog i konsultacje społeczne są wykorzystywane jako narzędzie współzarządzania polityką zatrudnienia oraz licznymi politykami państwa. Odbywają się one na wielu płaszczyznach, wpływ na nie mają zaś rozmaite czynniki. Do głównych zaliczają się:

- ♦ wysoki poziom uzwiązkowienia po stronie pracowników i wysoki poziom przynależności do organizacji pracodawców (do korporacji związkowych należy 51,6% pracowników, a do korporacji pracodawców - 76% przedsiębiorców);
- ♦ dominacja tzw. autonomicznych źródeł prawa pracy, które powstają w procesie konsultacji przeprowadzanych między reprezentatywnymi organizacjami pracowników i pracodawców; regulacje belgijskiego prawa pracy zawarte w tzw. Kodeksie zobowiązań są dość ogólne, a szczegółowe rozwiązania mają być opracowywane w drodze konsultacji i dialogu społecznego;
- ♦ brak osobnego aktu prawnego (podobnego do polskiego Kodeksu pracy);
- ♦ 96% zatrudnionych chronionych jest układami zbiorowymi pracy.

W Belgii dialog i konsultacje społeczne w obszarze dotyczącym rynku pracy opierają się na następujących instytucjach:

- ♦ **Centralna Rada Gospodarcza** (ang. *Central Economic Council*) - przygotowuje roczne raporty dotyczące m.in. wzrostu płac;
- ♦ „**grupa dziesięciu**” - najwyżsi rangą przedstawiciele związków pracodawców i pracowników;

- ♦ **porozumienia międzybranżowe** - dwa razy do roku; zawierają szeroki zakres uzgodnień, w tym generalne normy prawa regulujące minimalny wzrost płac na poziomie branżowym;
- ♦ **wspólne komitety** (ang. *joint committees*) - głównie w sektorze prywatnym, odrębne dla białych i niebieskich kołnierzyków; pracują nad zagadnieniami płacy minimalnej z uwzględnieniem powszechnej indeksacji płac;
- ♦ **przedsiębiorstwa** - uzgadnianie ponadnormatywnych form wsparcia dla pracowników beneficjentów, negocjacje z przedstawicielami związków zawodowych; porozumienia nie mogą przekazywać mniej praw i przywilejów niż te zawarte w dokumentach wyższego rzędu.

Pomimo rozbudowanego systemu dialogu społecznego w Belgii dochodzi do znacznej liczby strajków, a średnia dni strajkowych wynosi 74,07 dni rocznie przy średniej unijnej 33,47 dni. Warto jednak zauważyć, że większość akcji protestacyjnych dotyczy spraw niezwiązanych bezpośrednio ze stosunkami pracy czy wynagrodzeniem. Przykładowo, strajk, który sparaliżował brukselską komunikację publiczną, zwracał uwagę na problem braku bezpieczeństwa kierowców, maszynistów i motorniczych, gdyż jeden z nich padł ofiarą napadu w czasie pracy.

Przykład Belgii pokazuje, że konsultacje, a w szerszej perspektywie dialog społeczny, to autonomiczna sprawa partnerów społecznych (pracodawców i związków zawodowych). Rola państwa ogranicza się *de facto* do niezbędnego minimum.

### **Pierwsze symptomy kryzysu w belgijskich przedsiębiorstwach<sup>7</sup>**

Pod koniec 2008 r. w hucie Arcelor Mittal w Genk 3000 spośród 3850 pracowników zostało skierowanych na czterotygodniowy przestój (tzw. *economic unemployment*). Dodatkowo zwolniono 800 robotników oraz zaimplementowano program dobrowolnych odejść dla kadry administracyjnej. W elektrowniach koncernu Duferco w Louviere, Clabecq i Charleroi 3500 robotników doświadczyło przestojów w pracy. W fabryce Doosan Infracore Europe (produkującej silniki dla koncernu Daewoo) w styczniu 2009 r. nie przedłużono tymczasowych kontraktów z 900 pracownikami. W fabryce Forda w Genk zwolniono 800 pracowników agencji pracy, w fabryce Volvo w Gandawie natomiast 1700 pracowników pracowało na przełomie 2008 i 2009 roku po trzy dni w tygodniu. W fabryce

<sup>7</sup> V. Glassner, B. Galgoczi, *Plant-level responses to the economic crisis in Europe*, WP 2009.1, ETUI, Brussels 2009, s. 20.

BASF w Antwerpii w styczniu 2009 r. 350 pracowników zmuszono do przejścia na *economic unemployment* po wykorzystaniu wszystkich dni urlopu oraz kompensat z tytułu wcześniejszych nadgodzin.

## 1. Rozwiązania systemowe

### Ekspansja fiskalna

Reakcją na kryzys było porozumienie wprowadzające szczególne formy ochrony pracowników i przedsiębiorców, którzy zostali nim dotknięci. Chodzi o nadzwyczajne Międzybranżowe Porozumienie (ang. *The New Interprofessional Agreement 2009-2010*) z 2009 r. Zawierało ono m.in. rozwiązania dotyczące utrzymania stopy zatrudnienia i siły nabywczej pracowników oraz wprowadzało specjalne dodatki socjalne w zakresie finansowania posiłków i kompensację wydatków związanych z podróżami i transportem publicznym. Dodatkowo zakładało:

- ♦ nadzwyczajną reindeksację płac o 125 i 250 euro w 2009 i 2010 r.;
- ♦ cięcia podatków mające zmniejszyć koszty pracy;
- ♦ zachęty finansowe w postaci zwolnień z opłat w przypadku zatrudniania długotrwale bezrobotnych.

Wybrane przedsiębiorstwa dodatkowo subsydiowano ze środków budżetowych w formie zwrotu kosztów paliwa czy wyżywienia w pracy. W rezultacie przedsiębiorcy mieli zatrzymać wykwalifikowanych robotników, a także dawali szansę zdobycia zatrudnienia przez bezrobotnych. Zatrudnionym miało to natomiast zagwarantować miejsca pracy, zminimalizowanie utraty wartości wynagrodzeń i utrzymanie stosunkowo stałego parytetu siły nabywczej przy dość niskiej inflacji.

Równolegle uchwalono *Stymulacyjny pakiet gospodarczy* (ang. *Economic stimulus package*) z 2008 r. Zakładał on m.in. obniżenie podatku VAT w budownictwie, zmniejszenie podatków w sektorze zielonych technologii oraz publicznych inwestycji budowlanych czy redukcję kosztów pracy przez obniżanie podatków dla dotkniętych kryzysem przedsiębiorstw motoryzacyjnych. Po zmianach podatek VAT w sektorze budowlanym wyniósł 6%, dodatkowo uruchomiono 300 milionów euro na inwestycje w infrastrukturę drogową i kolejową (m.in. linia kolejowa Antwerpia-Bruksela i rozbudowa lotniska w Antwerpii). Oba powyższe programy odnosiły się do Europejskiego Planu Naprawy Gospodarczej (*European Economic Recover Plan*).

W opanowywaniu sytuacji w Belgii ważną rolę odegrały automatyczne stabilizatory gospodarcze. Należą do nich podatek dochodowy, zasiłek dla bezrobotnych czy oddziaływanie na rozmiar importu. W przypadku Belgii automatyczne stabilizatory zadziałały efektywniej niż w innych państwach. Szczególnie chodzi o progresywny system podatkowy, rozbudowany system zabezpieczenia socjalnego oraz usztywnienie wzrostu wynagrodzeń (automatyczna ich waloryzacja). Pozwoliło to już w fazie przedinterwencyjnej oddziaływać na zmieniającą się sytuację na rynku.

### Pomoc socjalna

Działania antykryzysowe miały miejsce także w ramach systemu pomocy socjalnej. Zwiększono próg dochodowy uprawniający do otrzymania pomocy państwowej z 23 do 26 tysięcy euro. Najuboższe gospodarstwa domowe mogły liczyć na tzw. czeki energetyczne (do 105 euro wzrosła wartość oferowanej elektryczności, gazu czy oleju opałowego). Usprawniono świadczenia społeczne, szczególnie dla nowej rzeszy bezrobotnych. Ich liczba wzrosła znacznie w 2008 i 2009 r. Pomiędzy sierpniem 2008 r. a wrześniem 2009 r. o 7,6% zwiększono wydatki na świadczenia dla tych osób.

### Rynek pracy

Jednym z największych wyzwań w okresie kryzysu było to, by zachować zdolność produkcyjną przy jednoczesnym zmniejszeniu ciężaru kosztów stałych, które ponoszą przedsiębiorstwa zatrzymujące produkcję. Przede wszystkim dbano o rozwój umiejętności indywidualnych i zbiorowych wśród pracowników<sup>8</sup>.

Władze belgijskie, realizując program stymulacji gospodarki, którego część stanowił Nowy Układ Międzybranżowy, wprowadziły wiele instrumentów mających na celu powstrzymanie wzrostu bezrobocia oraz ograniczenie ewentualnych przyszłych kosztów ponownej rekrutacji<sup>9</sup>. Do najważniejszych środków należało *economic unemployment*. Jego funkcją było kompensowanie strat w wynagrodzeniach spowodowanych tymczasowym zawieszeniem stosunku pracy i produkcji w przemyśle.

Przedsiębiorca, który chciał skorzystać z tej pomocy, musiał zawiadomić Państwowy Urząd Zatrudnienia (*National Employment Office*,

<sup>8</sup> Raport *Flexicurity i bezrobocie*, <http://syndex.netprojekt.pl/s.partner/i/file/Publikacje/Flexisecurity/Flexisecurity%20i%20bezrobocie.pdf> [czerwiec 2011 r.].

<sup>9</sup> Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, *Koniunktura gospodarcza w wybranych krajach w okresie kryzysu finansowego*, [www.mg.gov.pl/files/upload/8441/MG-DAP\\_Koniunktura\\_gosp.\\_w\\_wybranych\\_krajach\\_w\\_okresie\\_kryzysu%20\\_fin.pdf](http://www.mg.gov.pl/files/upload/8441/MG-DAP_Koniunktura_gosp._w_wybranych_krajach_w_okresie_kryzysu%20_fin.pdf) [czerwiec 2011 r.].

ONEM/RVA) oraz zakładowe rady pracownicze i przedstawiciele związków zawodowych. W zamian robotnicy i beneficjenci mieli obowiązek informować organy odpowiedzialne za świadczenia, w tym Agencję ds. Wynagrodzeń z tytułu Tymczasowego Bezrobocia (CAPAC/HVW). W 2009 r. do grupy uprawnionej do pomocy włączono również pracowników zatrudnianych przez agencje pracy, które przekazywały środki rządowe dla swoich podopiecznych. Między październikiem 2007 r. a końcem października 2008 r. ze świadczeń korzystało 118 318 osób, w listopadzie 2008 r. nastąpił wzrost liczby beneficjentów o 24,3%, osiągając na koniec listopada wartość 176 223 tymczasowo bezrobotnych<sup>10</sup>.

W Belgii uprawnienia pracownicze uwarunkowane są statusem. Wyróżnia się *white collar workers*, tzn. pracowników wykonujących pracę umysłową (*to serve*), oraz *blue collar workers* – pracę fizyczną (*to work*).

Oto instrumenty, które zastosowano w działaniach na rzecz wychodzenia z kryzysu:

- 1) czasowe/częściowe bezrobocie z powodów ekonomicznych dla *blue collar workers*;
- 2) nowe środki antykryzysowe:
  - tymczasowa kolektywna redukcja czasu pracy;
  - kredyt na czas kryzysu (dobrowolna praca w niepełnym wymiarze);
  - kryzysowe zawieszenie stosunku pracy dla *white collar workers* (*crisis suspension*).

Ad 1. Pracownik uzyskał możliwość zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy na z góry ustalony okres. Mogło to mieć charakter:

- ♦ całkowitego zawieszenia (maks. 4 tygodnie);
- ♦ tzw. dużego zawieszenia (mniej niż 3 dni robocze w tygodniu, maks. przez 3 miesiące);
- ♦ tzw. małego zawieszenia (co najmniej 3 dni robocze w tygodniu, maks. 12 miesięcy, mniej niż jeden tydzień w ciągu 15 dni).

W przypadku okresów wykraczających ponad 3 miesiące pracodawca musiał zapewnić minimum 3 dni na tydzień i 1 tydzień na 15 dni.

Pracownik w ramach programu *economic unemployment* przez pierwsze 6 miesięcy otrzymywał 75% maksymalnego wynagrodzenia, ale nie więcej niż 2206 euro, gdy był jedynym żywicielem rodziny. Przez ko-

<sup>10</sup> V. Glassner, B. Galgoczi, *Plant-level responses to the economic crisis in Europe*, dz. cyt., s. 37.

lejne 6 miesięcy kwota ta wynosiła 2056 euro, by po roku świadczeń spaść do 1921 euro. W przypadku dwojga żywicieli rodziny zasiłek wynosił 70% wynagrodzenia, lecz nie więcej niż 2206 euro miesięcznie, malejąc analogicznie jak wyżej do 2056 euro, a następnie do 1921 euro.

Pracownik przebywający na czasowym bezrobociu nie może pracować gdzie indziej<sup>11</sup>. W tym czasie ma prawo zakończyć umowę o pracę bez zachowania terminu wypowiedzenia<sup>12</sup>.

Ad 2a. Instrument będący modyfikacją istniejącej wcześniej „stałej redukcji czasu pracy”. Warunkami niezbędnymi do wprowadzenia tego środka są: reprezentowanie sektora prywatnego bądź samodzielnego przedsiębiorstwa państwowego, tymczasowa kolektywna redukcja czasu pracy (o 20% lub 25%) i oparcie w układzie zbiorowym. Największą zaletą tego rozwiązania dla pracodawcy jest czasowa redukcja składek na ubezpieczenia społeczne. Pracodawca zyskiwał od 200 do 383 euro od każdego pracownika zależnie od ilości zredukowanego czasu pracy. 75% tak uzyskanej rekompensaty musiał przekazać na wynagrodzenia dla pracowników za czas przestoju w produkcji.

Sytuacja pracownika w odniesieniu do zabezpieczenia społecznego i kosztów zwolnienia pozostaje taka sama jak tego na pełnym etacie<sup>13</sup>. W sumie w trzecim kwartale 2009 r. blisko 9 tysięcy pracowników podlegało tej formie walki z kryzysem.

Ad 2b. Kredyt na czas kryzysu (dobrowolna praca w niepełnym wymiarze) to instrument zaprojektowany dla pracowników.

Jest to wariant istniejącego wcześniej instrumentu „przerwy w pracy” (dobrowolna praca w niepełnym wymiarze czasu z rekompensatą finansową). Aby skorzystać z tego rozwiązania, należało spełnić następujące warunki:

- ◆ zapis w układzie zbiorowym lub wyszczególnienie w planie przedsiębiorstwa przez komisję trójstronną;
- ◆ udowodnienie 15% strat w produkcji, płynności lub zamówieniach lub 20% redukcji czasu pracy;
- ◆ zgoda danego pracownika (tymczasowa modyfikacja umowy)<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Na podstawie prezentacji Chrisa Serroyena: „Softening the crisis in Belgium”, 26 maja 2011 r. w siedzibie ACV/CSC, Haachtsesteenweg 579, 1030 Brussel-Schaarbeek.

<sup>12</sup> Raport *Flexicurity i bezrobocie*, dz. cyt.

<sup>13</sup> Na podstawie prezentacji Chrisa Serroyena: „Softening the crisis in Belgium”, dz. cyt.

<sup>14</sup> Tamże.

Pracownik zachowuje te same prawa w odniesieniu do zabezpieczenia społecznego i kosztów zwolnienia co zatrudniony w pełnym wymiarze.

Ad 2c. Zawieszenie kryzysu (jedynie dla *white collar workers*) to mechanizm będący odmianą istniejącego schematu dla *blue collar workers* (bezrobocie z powodów ekonomicznych). Warunki umożliwiające skorzystanie z tego rozwiązania są następujące:

- ♦ układ zbiorowy, reprezentowanie sektora prywatnego;
- ♦ udowodnienie 15% strat w produkcji, płynności lub zamówieniach albo 20% tymczasowego bezrobocia *blue collar workers*.

Wprowadzono możliwość zawieszenia obowiązku świadczenia pracy w sposób całkowity (maks. 16 tygodni w roku) lub częściowy (2 dni w tygodniu, maks. 26 tygodni w roku)<sup>15</sup>.

Ponadto pojawiło się dodatkowe - wypłacane z ubezpieczenia na wypadek bezrobocia - wynagrodzenie za zwalnianie *blue collar workers* (1666 euro). Jeśli pracodawca przed zwolnieniem takiego pracownika nie skorzystał z jednego z trzech wyżej przedstawionych nowych rozwiązań na rynku pracy, wówczas zmuszony był do zapłaty 1/3 tej kwoty (tj. 555 euro)<sup>16</sup>.

Reasumując, trzeba zaznaczyć, że podejmowane na belgijskim rynku pracy środki antykryzysowe zakończyły się sukcesem. Jego źródeł należy szukać w<sup>17</sup>:

- ♦ wykorzystaniu istniejących rozwiązań prawnych;
- ♦ lęku pracodawców przed kosztami wypowiedzania stosunków pracy;
- ♦ jeszcze większą obawą pracodawców przed kosztami związanymi z rekrutacją nowych pracowników po ustąpieniu kryzysu;
- ♦ wysokim zaawansowaniu dialogu społecznego na poziomie przedsiębiorstw i branż;
- ♦ solidarności między *blue* i *white collar workers*.

---

<sup>15</sup> Tamże.

<sup>16</sup> Tamże.

<sup>17</sup> Tamże.

## Sektor finansowy

### • *Działania antykryzysowe w sektorze finansowym*

Narodowy Bank Belgii starał się zapobiec nagłej utracie płynności, a władze belgijskie podjęły serię działań gwarantujących stabilność belgijskiego sektora finansów, takich jak:

- ♦ dokapitalizowanie instytucji finansowych oraz systemowe udzielanie poręczeń aktywów i zobowiązań;
- ♦ program gwarancji państwa w celu łatwiejszego dofinansowania instytucji finansowych;
- ♦ podniesienie poziomu ochrony zapewnianej przez system gwarancji depozytów.

### • *Środki służące dokapitalizowaniu i gwarancje aktywów lub pasywów*

Belgijski rząd brał udział w dokapitalizowaniu instytucji finansowych tylko w sytuacjach, gdy nie mogły być zastosowane inne rozwiązania z sektora prywatnego. Dokapitalizowanie miało charakter doraźny i uzależniono je od zmian w belgijskich instytucjach finansowych (Fortis Bank Belgium, Dexia, KBC i Ethias).

Kryzys w Belgii najsilniej objął sektor finansowy w połowie roku 2008. Dwa z największych krajowych banków - Dexia i Fortis - stanęły przed poważnymi trudnościami, na co duży wpływ miała sytuacja innych światowych banków. Wartość akcji tych banków, tak jak większości przedsiębiorstw, spadła. Rząd próbował kontrolować sytuację poprzez wsparcie finansowe oraz zagwarantowanie depozytów bankowych.

**Dexia.** 30 września 2008 r. rządy Belgii, Francji i Luksemburgu dokapitalizowały spółkę Dexia kwotą 6,4 mld euro. W przypadku Belgii 3 mld euro pochodziły ze środków rządu federalnego (1 mld euro), rządów regionalnych (1 mld euro), a także akcjonariuszy instytucjonalnych (Holding Communal, Ethias, Arcofin - łącznie 1 mld euro).

**Bank Fortis Belgia.** Do roku 2009 Bank Fortis Belgia należał do belgijskiej grupy finansowej. Wskutek trudności, w obliczu których stanęła grupa, podzielono go na dwie części: holenderską znacjonalizowano, a pozostałą sprzedano francuskiemu BNP Paribas.



**Grupa Ethias.** W trzeciej dekadzie października 2008 r. rząd federalny Belgii wraz ze Wspólnotą Flamandzką i Regionem Walonii podjął decyzję o dokapitalizowaniu Ethias na kwotę 1,5 mld euro (po 500 mln euro każda ze stron). Ponadto 12 lutego 2009 r. Komisja Europejska zatwierdziła plan dokapitalizowania Ethias.

**Działania rządu.** Oprócz ratowania banków Fortis i Dexia rząd zagwarantował wszystkie oszczędności bankowe do 20 000 euro. Ponadto 11 października 2008 r. ogłosił, że wszystkie banki będą mogły uzyskać podobne gwarancje, pod warunkiem że są wypłacalne i uiszczą opłatę. Didier Reynders, minister finansów, powiedział także, że rząd sporządza plan pozwalający zagwarantować wszystkie oszczędności do kwoty 100 tys. euro.

**Reakcja rynku giełdowego.** Belgijski indeks giełdowy BEL-20 stracił ponad 20% wartości w pierwszej dekadzie października. Zmiana ta stanowiła największy spadek w historii krajowej giełdy. W ciągu następujących 3 tygodni była to utrata aż 60% wartości.

**Obserwacja cen.** Na skutek nieoczekiwanego wzrostu ogólnego poziomu cen w II i III kwartale roku 2008 w Belgii wprowadzono system obserwacji cen. Działania ukierunkowane zostały na ograniczenie wzrostu cen zarówno energii, jak i produktów żywnościowych. Uzasadnienia podjętych działań można się doszukiwać w istnieniu zmów cenowych będących źródłem licznych nadużyć.

## 2. Podsumowanie

Działania belgijskiego rządu wypadają pozytywnie. Wpisują się w Europejski Plan Naprawy Gospodarczej i obejmują szeroki obszar gospodarki. Na uwagę zasługuje fakt, że większość tych rozwiązań została opracowana na drodze dialogu i konsultacji społecznych poprzez podmioty bezpośrednio zainteresowane. Dzięki temu dobrze dostosowano je do oczekiwań, co po wdrożeniu zwiększyło jeszcze ich skuteczność. Specyfika belgijskiej gospodarki, jej otwartość i ukierunkowanie na zewnątrz sprawiły, że była jedną z najbardziej narażonych na skutki spowolnienia gospodarczego.

Niestety drugą stroną przeprowadzonych w Belgii działań antykryzysowych jest zwiększający się dług publiczny. Jako kraj o rozbudowanym systemie pomocy socjalnej i permanentnym deficycie budżetowym Belgia już od dawna borykała się z tym negatywnym zjawiskiem, a kryzys gospodarczy znacznie je uwydatnił. Przyczyn należy upatrywać w strukturze pomocy publicznej.

Koszt belgijskiego pakietu antykryzysowego szacuje się na blisko 1,1% PKB. W 2009 r. nacisk położono głównie na wsparcie dochodów gospodarstw domowych. Działanie to pochłonęło ok. 45% środków przeciwkryzysowych, przez co deficyt budżetowy państwa w wyniku zwiększenia obciążeń socjalnych powiększył się.

Kolejną słabą stroną belgijskich działań antykryzysowych jest ich czasowość. Obniżki podatków oraz przyrost wartości najniższych rent i emerytur spowodowały poprawę sytuacji najsłabiej sytuowanych warstw społecznych, jednak perspektywa wycofania się z tej pomocy po zwalczeniu skutków spowolnienia gospodarczego może okazać się trudna do zaakceptowania ze względu na wysoki koszt polityczny takiego kroku.

Analizując i oceniając zastosowane w Belgii działania antykryzysowe, należy na koniec jeszcze raz podkreślić ich wszechstronność, opracowanie w drodze szeroko zakrojonych konsultacji społecznych, a przede wszystkim ukierunkowanie na ochronę istniejących miejsc pracy. Ich słabość stanowią zaś wspomniane wyżej pogłębienie długu publicznego oraz wysoki koszt polityczny ich zakończenia.

## Bibliografia

European Commission, *Industrial Relations in Europe 2010*, Luxembourg 2010.

Flexicurity i bezrobocie. Raport.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=pl&pubId=620&type=2-&furtherPubs=no>.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsieb060&plugin=0>.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsiem110&tableSelection=1&plugin=0>.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=0&language=en&pcode=tsieb020>.

Ministerstwo Gospodarki, *Koniunktura gospodarcza w wybranych krajach w okresie kryzysu finansowego*, Warszawa, styczeń 2011.

National Bank of Belgium, *Economic and financial development*. Report 2008.

National Bank of Belgium, *Financial Stability Review 2009*.

Prezentacje multimedialne oraz notatki ze spotkań z: Chrisem Serroyenem (ACV/CSC), Verą Glassner (ETUI), Stephenem Engelsem/Filipem Buszem (Komisja Europejska), Agnieszką Wołoszyn (Stałe Przedstawicielstwo RP przy UE).

[www.bruksela.polemb.net](http://www.bruksela.polemb.net).

[www.nbb.be](http://www.nbb.be).

**Analiza skuteczności dialogu społecznego  
w procesie łagodzenia skutków  
kryzysu gospodarczego 2007–2009  
na przykładzie polityki rynku pracy Niemiec**

**Wprowadzenie (*executive summary*)**

W reakcji na kryzys lat 2007–2009 władze RFN podjęły działania zorientowane na powstrzymanie wzrostu bezrobocia. Zastosowano takie instrumenty jak wynagrodzenie za pracę w niepełnym wymiarze godzin (*Kurzarbeitergeld*), które okazały się skuteczne. Pozwoliło to m.in. uchronić niemiecką gospodarkę przed dalszymi spadkami produkcji przemysłowej. Utrzymano wysoki poziom zatrudnienia przy względnie niskiej stopie bezrobocia.

W działaniach antykryzysowych Niemcy wykorzystały wypracowane i stosowane wcześniej narzędzia zgodnie z zasadą Konrada Adenauera: „żadnych eksperymentów”. W tym kontekście realizacja konserwatywnej polityki rynku pracy obciążała budżet państwowy, co m.in. zwiększyło dług publiczny.

Od chwili wprowadzenia kompleksowych pakietów koniunkturalnych i realizacji strategii antykryzysowej minęło zbyt mało czasu, aby móc jednoznacznie ocenić ich efektywność. Niemniej w przypadku *Kurzarbeit*

zainteresowanie wśród interesariuszy rynku pracy było wyraźnie duże (na początku 2009 r. około 1,4 mln osób korzystających z *Kurzarbeitergeld*). Narzędzie to sprawdziło się w szczególności w wielu gałęziach niemieckiego przemysłu (rzadko w usługach).

Model stosunków przemysłowych oraz znaczenie podmiotów dialogu społecznego nie uległy modyfikacji w kształtowaniu uregulowań zatrudnienia w okresie kryzysu gospodarczego. Tym samym pozycja negocjacyjna stron partycypacji społecznej pozostała nienaruszona. Jednak zastosowanie sprawdzonych w przeszłości działań nie uodporniło gospodarki niemieckiej na globalne kryzysy w przyszłości.

## Wstęp

Kryzys światowy lat 2007–2009 dotknął również gospodarkę Niemiec. W 2009 r. produkt krajowy brutto RFN zmniejszył się o około 5%. Znacznie ucierpiały przez to gałęzie przemysłu związane z wytwarzaniem maszyn i urządzeń, w tym produkcja samochodów. W odpowiedzi na zagrożenie destabilizacji rynku pracy rząd Niemiec zdecydował się podjąć działania antykryzysowe. Aby chronić koniunkturę, zastosował także wiele instrumentów polityki ekonomicznej. Partycypacja społeczna zyskała wtedy na znaczeniu, ponieważ rząd szukał akceptacji uczestników rynku pracy dla realizacji swojej strategii.

Już u zarania niemieckiej demokracji stworzono podstawy koncepcji współdecydowania, która zmieniała się wraz z upływem czasu. W kontekście historycznym na uwagę zasługują przypadające na okres Republiki Weimarskiej dwa akty prawne: *Tarifvertragsgesetz* (ustawa o układach zbiorowych pracy) z roku 1918 oraz *Betriebsrätegesetz* (ustawa o radach zakładowych) z 1920 r. Bez nich nie można zrozumieć istoty dzisiejszego dialogu społecznego, w którym z jednej strony uczestniczą pracodawcy (*Arbeitgeber*) i pracownicy (*Arbeitnehmer*), z drugiej zaś państwo i pozostałe podmioty. Powyższe regulacje miały duży wpływ na rozwój niemieckiej gospodarki i rynku pracy.

W ostatnich latach nie przeprowadzano regularnych konsultacji między rządem a pozostałymi interesariuszami. Ponadto nie obowiązują przepisy, które nakazywałyby trójstronną systematyczną współpracę rządu z organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi. W przeszłości kooperację inspirowały przede wszystkim kryzysy lat 60. i 70. XX wieku, problemy demograficzne oraz kwestie ubezpieczeń społecznych i zarządzanie podczas recesji. Konsultacje społeczne podejmowane są w wyjątkowych sytuacjach i mają charakter dobrowolnych porozumień.

Niniejsze opracowanie powstało z zamiarem przedstawienia wybranego aspektu polityki antykryzysowej rynku pracy związanego z zahamowaniem wzrostu bezrobocia. Odpowiedź na recesję umożliwiło zastosowanie sprawdzonego w gospodarce niemieckiej narzędzia zwanego *Kurzarbeit* (wynagrodzenie za pracę w niepełnym wymiarze godzin). Istotne w tym względzie jest to, że Niemcy nie zdecydowały się na zmniejszenie ochrony pracowników przed zwolnieniem czy osłabienie roli negocjacji taryfowych między organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi. Konserwatywna strategia umożliwiła utrzymanie miejsc pracy i potencjałów produkcyjnych.

Ponadto celem opracowania jest przedstawienie zagadnienia konsultacji społecznych w odniesieniu do działań, które mogłyby ograniczyć negatywne konsekwencje kryzysu lat 2007–2009 w Niemczech. Studium przypadku podejmuje próbę weryfikacji hipotezy, że współpraca stron dialogu społecznego ma w tym kraju konserwatywny charakter i w czasie kryzysu nie podejmuje się działań niesprawdzonych w przeszłości.

W pracy wykorzystana została w dużej mierze literatura polskojęzyczna. Niniejszy materiał nie byłby jednak kompletny bez analizy pozycji obcojęzycznych (głównie niemieckich). Badania przeprowadzono przede wszystkim na podstawie dokumentacji zawierającej dane zastane. Poza tym wizyta studyjna słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w Niemczech i spotkania odbyte w siedzibie *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* (BMAS – Federalne Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych) oraz związku zawodowego IG Metall w Berlinie należy uznać za istotny przyczynek do uwierzytelnienia przeprowadzonych badań.

## 1. Sytuacja gospodarcza Niemiec podczas kryzysu

Zapoczątkowany latem 2007 r. w Stanach Zjednoczony kryzys gospodarczy przyczynił się do pogorszenia sytuacji ekonomicznej Niemiec. Za sprawą nadmiernych spekulacji na rynku hipotek w Stanach Zjednoczonych już wtedy odnotowano pierwsze symptomy kryzysu w banku przemysłowym IKB (Deutsche Industriebank AG). Znaczna pomoc finansowa państwowego banku Kreditanstalt für Wiederaufbau oraz niemieckich kas oszczędnościowych (Sparkassen) zapobiegła upadkowi podmiotu. Z kolei bank Sachsen LB z powodu trudności materialnych musiał zostać sprzedany, inne natomiast – Bayern LB i West LB – odnotowały ogromne straty finansowe. West LB uniknął bankructwa tylko wskutek wsparcia ze strony kraju związkowego Nadrenii Północnej-Westfalii i kilku kas oszczęd-

nościowych<sup>1</sup>. Ogłoszenie niewypłacalności przez władze holdingu Hypo Real Estate (HRE) spowodowało kolejne interwencje państwa niemieckiego.

Tabela 1

**Makroekonomiczne wskaźniki Niemiec w latach 2006–2010**

wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010 <sup>a</sup>
	zmiany roczne w %				
Produkt krajowy brutto (PKB)	3,2	2,5	1,3	-5,0	1,2
Konsumpcja z dochodów osobistych	1,3	-0,3	0,4	0,2	-0,7
Konsumpcja zbiorowa	1,0	1,7	2,1	3,0	1,4
Nakłady brutto na środki trwałe	7,8	5,0	3,1	-8,9	1,2
Eksport towarów i usług	13,0	7,5	2,9	-14,2	6,2
Import towarów i usług	11,9	4,8	4,3	-8,9	4,6
Przeciętne wynagrodzenie	1,5	1,1	2,0	0,0	0,7
Ceny konsumpcyjne HICP	1,8	2,3	2,8	0,2	1,3
Produkcja przemysłowa	5,7	6,0	0,0	-16,8	bd.
	poziom				
Stopa bezrobocia w %	9,8	8,4	7,3	7,5	7,8
Krótkoterminowa stopa procentowa	3,1	4,3	4,6	1,2	1,0
Długoterminowa stopa procentowa	3,76	4,2	4,0	3,2	3,15
Saldo obrotów bieżących (% PKB)	6,6	7,9	6,6	5,0	4,8
Saldo sektora finansów publicznych (% PKB)	-1,6	0,2	0,0	-3,3	-5,0
Dług publiczny (% PKB)	67,6	65,0	66,0	73,2	78,8
Zatrudnienie (zmiana roczna w %)	-0,2	-0,1	0,5	-0,9	0,3
Stopa oszczędzania gospodarstw domowych (zmiana roczna w %) <sup>b</sup>	-	16,8	17,2	17,2	17,7

<sup>a</sup> prognoza; <sup>b</sup> oszczędności brutto dzielone przez dochody do dyspozycji brutto.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Albiński P., *Działania antykryzysowe i stabilizacyjne w Niemczech w latach 2008–2010*, „Przegląd Europejski” 2010, nr 2(21), s. 130.

Trudności sektora finansowego oddziaływały silnie na pozostałe obszary gospodarki. Nastąpiły fale bankructw małych i dużych przedsiębiorstw (np. sieci domów towarowych Quelle i Karstadt), a niektóre zagrożone upadłością (Opel) otrzymały pomoc rządową<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> K. Szewczyk, *Polityka łagodzenia skutków kryzysu gospodarczego w gospodarce niemieckiej w latach 2007–2009*, [w:] J. Olszyński, *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Gospodarki i przedsiębiorstwa w procesie integracji*, Warszawa 2010, s. 71–72.

<sup>2</sup> P. Albiński, *Działania antykryzysowe i stabilizacyjne w Niemczech w latach 2008–2010*,

Wśród negatywnych konsekwencji kryzysu światowego do najważniejszych dla gospodarki Niemiec należą: *niska aktywność gospodarcza i malejący popyt przy niskim poziomie konsumpcji, utrudniony dostęp do kredytów, umiarkowany wzrost bezrobocia, a także zwiększające się rozwarstwienie dochodów, w tym wzrost w nich udziału niskich dochodów oraz szybko powiększające się zadłużenie publiczne sektora rządowego i samorządowego*<sup>3</sup>.

Tabela 1 przedstawia podstawowe wskaźniki makroekonomiczne niemieckiej gospodarki. Na szczególną uwagę zasługują dane potwierdzające systematyczny spadek przyrostu PKB w czasie kryzysu (w roku 2009 PKB był niższy niż w roku poprzednim), eksportu towarów i usług (niemiecka produkcja nastawiona jest w dużym stopniu na sprzedaż za granicą) oraz importu dóbr. Tym zjawiskom towarzyszyła realizacja konserwatywnej strategii Niemiec ukierunkowanej na stabilizowanie rynków finansowych, a także pomoc eksporterom z uwagi na załamanie popytu zagranicznego<sup>4</sup>. Znalazła ona odzwierciedlenie w dwóch pakietach pomocowych i innych działaniach naprawczych. Priorytetem stało się utrzymanie miejsc pracy, do którego w znacznej mierze odnosiły się regulacje koniunkturalnego wynagrodzenia za pracę w niepełnym wymiarze godzin (*Kurzarbeit*), opisane w dalszej części pracy. Bez wzrostu długu publicznego realizacja skutecznej polityki w tym zakresie nie byłaby możliwa.

## 2. Uwarunkowania dialogu społecznego w Republice Federalnej Niemiec

Dialog społeczny wiąże się *ex definitione* z polityką społeczną<sup>5</sup>, która w Niemczech pojawiła się już w XIX wieku i po dzień dzisiejszy odnosi się do strategicznych dla państwa obszarów, takich jak:

---

„Przegląd Europejski” 2010, nr 2(21), s. 131.

<sup>3</sup> Tamże.

<sup>4</sup> S. Płóciennik, *Systemowe konsekwencje globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego dla Niemiec*, [w:] J. Olszyński, *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Gospodarki i przedsiębiorstwa w procesie integracji*, dz. cyt., s. 57.

<sup>5</sup> Polityka społeczna Niemiec w XIX wieku została ukształtowana nie tylko poprzez wprowadzenie klasycznych filarów ubezpieczenia społecznego, obejmującego ubezpieczenia zdrowotne i od wypadku, ubezpieczenia inwalidów, osób starszych, lecz przede wszystkim dzięki zmianom prawnych uregulowań stosunków pracowniczych, jak również na skutek wielu politycznych i społecznych działań w obszarze ochrony pracowników. Pięć podstawowych zasad z omawianego okresu, które do tej pory kształtują niemiecki system ubezpieczeń społecznych, to: zasada ubezpieczenia; zasada przymusu, czyli ubezpieczenia obligatoryjnego; zasada samorządności; prawnie uregulowane wymagania dotyczące pomiaru osiągniętego poziomu składek społecznych; zasada różnorodności organizacyjnej. Ostateczne uznanie związków zawodowych jako pełnoprawnego interesariusza na rynku pracy nastąpiło poprzez utworzenie 15 listopada 1919 r. Zentralarbeitsgemeinschaft der indus-

- ◆ ochrona pracy i pracowników;
- ◆ ubezpieczenia społeczne;
- ◆ pomoc społeczna, tzw. *Sozialhilfe*.

Obecnie istnieją następujący partnerzy stosunków przemysłowych:

- ◆ związki zawodowe;
- ◆ związki pracodawców;
- ◆ państwo<sup>6</sup>.

Trzy filary stosunków pracy w RFN obejmują:

- ◆ autonomię taryfową;
- ◆ ponadzakładowe układy zbiorowe;
- ◆ prawo współdecydowania<sup>7</sup>.

Autonomia taryfowa działa na podstawie ustawy o układach zbiorowych pracy (*Tarifvertragsgesetz - TVG*) z 1949 r., co oznacza, że zarówno warunki pracy, jak i płacy są uzgadniane przez strony układu zbiorowego, czyli związki pracowników i pracodawców. Największą organizacją jednoczącą pojedyncze związki zawodowe jest *Deutscher Gewerkschaftsbund* (DGB), który liczy 6,3 mln członków. Ponadto DGB reprezentuje interesy poszczególnych związków, spośród których największy to IG Metall.

Partnerami społecznymi w autonomii taryfowej są również zrzeszenia pracodawców, które podobnie jak związki zawodowe, mają organizację jednoczącą (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*

---

triellen und gewerblichen Arbeitgeber und Arbeitnehmer (ZAG), czyli Centralnego Związku Zawodowego Pracobiorców i Pracodawców Przemysłu i Handlu. Należy podkreślić, że zjednoczenie nie było zainicjowane przez państwo, jednak miało ogromne znaczenie dla funkcjonowania państwowej polityki społecznej. ZAG była organizacją skupiającą zarówno pracobiorców, jak i pracodawców. Za cel obrała sobie wspólne rozwiązanie problemów powojennych Niemiec w sposób sprawny, z uwzględnieniem aspektów gospodarczych i społecznych. Bardzo ważnym aktem państwowym było *Verordnung über Arbeiterschutz* (rozporządzenie o ochronie pracy) z 12 listopada 1918 r., które unormowało prawa pracownicze, znacznie ograniczone podczas I wojny światowej. Jednak kluczowy dokument to *Verordnung über Tarifverträge, Arbeiter- und Angestelltenausschüsse und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten* (rozporządzenie o umowach taryfowych, radach robotniczych i komitetach pracowniczych oraz rozstrzyganiu sporów pracowniczych) z 23 grudnia 1918 r., które zagwarantowało prawne uznanie autonomii taryfowej, zapisane również później w niemieckiej ustawie zasadniczej. ZAG stworzył podwaliny autonomii taryfowej funkcjonującej do tej pory.

<sup>6</sup> Por. T. Marcinkowski i inni, *Dialog społeczny filarem porozumienia. Uwarunkowania dialogu społecznego na przykładzie wybranych regionów w Polsce i Niemczech*, Gorzów Wielkopolski 2009, s. 47.

<sup>7</sup> Por. tamże, s. 48.



- BDA). BDA reprezentuje interesy około 2 mln przedsiębiorstw. Inne organizacje pracodawców to: *Deutscher Industrie- und Handelskammertag* (DIHK) oraz *Bundesverband der Deutschen Industrie* (BDI)<sup>8</sup>.

### 3. IG Metall – największy związek zawodowy w Niemczech

IG Metall (*Industriegewerkschaft Metall*) jest największym niemieckim związkiem zawodowym z siedzibą we Frankfurcie nad Menem (około 2,5 mln członków, z utrzymującym się trendem wzrostowym). Najsilniejszy jest przede wszystkim w przemyśle samochodowym, stalowym oraz maszynowym. Coraz większą grupę związkowców stanowią zatrudnieni w sektorze produkcji alternatywnych źródeł energii. Związek przygotował strategię, której najważniejszym celem było uniknięcie zwolnień w 2009 r. Powyższy cel został osiągnięty głównie dzięki zastosowaniu *Kurzarbeit*, czyli pracy w niepełnym wymiarze czasu.

Kryzys dotknął kluczowe obszary niemieckiego przemysłu metalurgicznego: produkcję samochodów, przemysł stalowy, konstrukcje maszynowe oraz przemysł inżynieryjny. Według danych IG Metall w grudniu 2008 r. nastąpił spadek zamówień w przemyśle samochodowym aż o 39% w porównaniu z tym samym okresem poprzedniego roku, a w przemyśle metalowym i elektronicznym o 27,7%.

W odpowiedzi na zaistniałą sytuację związek przedstawił siedmipunktowy program naprawczy stanowiący istotny element konsultacji społecznych. Najważniejszymi postulatami, które później zostały prawnie uregulowane, były:

- ♦ praca w niepełnym wymiarze czasu (*Kurzarbeit*);
- ♦ bonus za oddanie na złom starego samochodu (minimum 10 lat) w wysokości 3500 euro oraz upust producenta 1500 euro na zakup nowego auta.

Na uwagę zasługują tzw. bonusy wrakowe, dzięki którym utrzymano popyt na nowe auta. Należy podkreślić, że według statystyk IG Metall jedno stanowisko pracy w fabryce samochodów wiąże się z zapotrzebowaniem na siedem miejsc pracy w firmach kooperujących. Dzięki zastosowaniu wspomnianych narzędzi przemysł samochodowy w Niemczech nie uległ recesji. Wykorzystanie pakietów pomocowych nie byłoby zapewne możliwe, gdyby nie przyjęto odpowiednich regulacji rządowych.

---

<sup>8</sup> Por. *Tatsachen über Deutschland*, Frankfurt am Main 2010, s. 88.

#### 4. *Kurzarbeit* i *Kurzarbeitergeld* – dialog społeczny

Ustanowienie wynagrodzenia za pracę w niepełnym wymiarze godzin miało na celu utrzymanie ciągłości zatrudnienia pracowników i uniknięcie zwolnień w czasie kryzysu<sup>9</sup>. W praktyce *Agentur für Arbeit* (Agencja Pracy) wypłaca wynagrodzenia jako częściowy ekwiwalent utraconej przez pracownika pensji. Pracodawca finansuje tylko koszty związane z wynagrodzeniami w zakresie potrzeb wykorzystania pracy ludzkiej do działalności zakładu. Tym samym przedsiębiorstwa mogą utrzymać poziom zatrudnienia pracowników w przypadku utraty zleceń. Narzędzie pozwala uniknąć negatywnych konsekwencji związanych ze zwolnieniami wykwalifikowanej kadry.

*Kurzarbeitergeld* był już wielokrotnie stosowany w Niemczech i sprawdził się podczas kryzysów<sup>10</sup>. Narzędzie spotkało się z zainteresowaniem podmiotów rynku pracy. Regulacje zostały wypracowane w Ministerstwie Pracy i Spraw Socjalnych i uzyskały aprobatę zainteresowanych stron. Dlatego dialog społeczny w przypadku regulacji *Kurzarbeit* ograniczył się między innymi do zajęcia stanowiska w sprawie projektu ustawy o ochronie zatrudnienia i stabilności w Niemczech (*Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland*)<sup>11</sup>.

##### Uprawnienie do *Kurzarbeitergeld*

Zasady przyznawania wynagrodzenia w niepełnym wymiarze godzin ściśle określa prawo niemieckie. Zasadniczo obejmują one:

- ◆ wymogi wobec przedsiębiorców;
- ◆ warunki indywidualne;
- ◆ zgłaszanie do agencji pracy zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin, która weryfikuje spełnianie wymogów przyznania świadczenia;
- ◆ przestój w pracy powiązany z utratą wynagrodzenia przez pracownika.

<sup>9</sup> Przez wiele lat wypracowano w Niemczech trzy rodzaje tego instrumentu: koniunkturalny (do 12 miesięcy), sezonowy (np. zimą w budownictwie) oraz związany z restrukturyzacją zakładów (do 12 miesięcy).

<sup>10</sup> Szczegółowe regulacje znajdują się w kodeksie prawa socjalnego (*Kurzarbeitergeld Gesetz* - §§ 169-182 SGB III - Arbeitsförderung).

<sup>11</sup> Por. stanowisko BDA, *Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland*, Februar 2009.

## Okres wsparcia

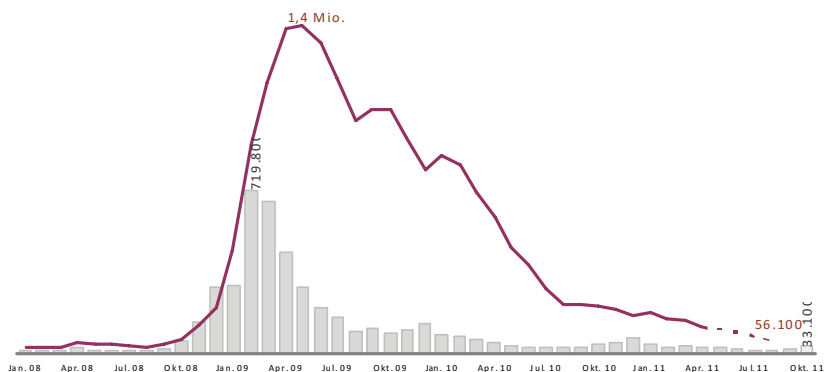
Ustawowo określa, że świadczenie otrzymuje się przez 6 miesięcy. Okres ten może być jednak przedłużony, co określa rozporządzenie Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*). Obecnie są to 24 miesiące dla pracowników, których przywilej powstał w roku 2009, oraz 18 i 12 miesięcy dla praw do wynagrodzeń uzyskanych odpowiednio w latach 2010 i 2011. W przypadku roku 2012 przewiduje się 6 miesięcy.

## Wysokość wsparcia (*Kurzarbeitergeld*)

Wynagrodzenie za pracę w niepełnym wymiarze godzin oblicza się na podstawie straty netto dotychczasowego uposażenia. Pracownicy objęci przestojem otrzymują zasadniczo 60% utraconego zryczałtowanego dochodu netto. Jeżeli w gospodarstwie domowym wychowywane jest minimum jedno dziecko, wtedy do obliczeń wykorzystuje się miarę 67%.

### Rysunek 1

Wykorzystanie wynagrodzenia za pracę w niepełnym wymiarze godzin w Niemczech od stycznia 2008 do października 2011 r.



Źródło: materiały wewnętrzne Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

## Funkcjonowanie przyznawania wsparcia (*Kurzarbeitergeld*)

Procedura przydzielania świadczenia przebiega według poniższego schematu:

- ♦ brak lub zmniejszenie liczby zamówień w przedsiębiorstwie skutkuje okresową redukcją zapotrzebowania na pracę;

- ♦ pracodawca zgłasza do agencji pracy zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin, a ona weryfikuje spełnianie wymogów przyznania świadczenia;
- ♦ pracodawca wypłaca wynagrodzenie za pracę w niepełnym wymiarze godzin i uiszcza składki na ubezpieczenie społeczne;
- ♦ kwoty wynagrodzenia za pracę w niepełnym wymiarze godzin i składki na ubezpieczenie społeczne są zwracane pracodawcy.

Zapotrzebowanie na pracę w niepełnym wymiarze przedstawia rysunek 1 (według danych za marzec 2009 r. w ramach *Kurzarbeit* zatrudnione było w Niemczech 1,4 mln osób). Ponadto uzyskane w Federalnym Ministerstwie Pracy i Spraw Socjalnych informacje z grudnia 2009 i 2010 r. potwierdziły najmniejszy przyrost bezrobocia w Niemczech (5%) w porównaniu z innymi krajami (Dania - 80,3%, Holandia - 45,5%, Stany Zjednoczone - 36,4%, UE15 - 42,0%, UE27 - 25,2%). Na ten stan mogły mieć również wpływ redukcje nadgodzin w przedsiębiorstwach i wewnętrzne porozumienia zakładowe, które potwierdzają umiejętność wypracowania konsensusu przez pracodawców i pracobiorców nawet w sytuacji kryzysu.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi w Ministerstwie Pracy i Spraw Socjalnych budżet państwa poniósł następujące wydatki z tytułu *Kurzarbeitergeld*:

Wyszczególnienie	Rok	
	2009	2010
Wynagrodzenie za pracę w niepełnym wymiarze godzin	3 mld euro	1,7 mld euro
Zwrot kosztów składek na ubezpieczenie społeczne	1,6 mld euro	1,4 mld euro

Zastosowanie wynagrodzenia za pracę w niepełnym wymiarze godzin pozwoliło uzyskać oszczędności w budżecie RFN (szacuje się, że koszty wypłaty zasiłków dla bezrobotnych byłyby blisko 2,5-krotnie wyższe od wydatków na *Kurzarbeitergeld*). Osiągnięto również stabilizację możliwości konsumpcyjnych w gospodarce i złagodzone krótkookresowo skutki kryzysu, ponieważ gospodarka w dalszym ciągu pozostaje elastyczna (w długim okresie istnieje możliwość zwiększenia produkcji bez ponoszenia dodatkowych nakładów na przystosowanie do zadań nowych pracowników). Ponadto bezrobocie w Niemczech nie wzrosło istotnie i utrzymano stan zatrudnienia (nie wystąpią więc dodatkowe koszty dla przedsiębiorców związane z rekrutacją pracowników). Zatrudnieni zostali nieznacznie pozbawieni swojego dotychczasowego dochodu w przypadku niepełnego wymiaru pracy.

## Stosunki przemysłowe w Niemczech

Skracanie czasu pracy stało się podstawowym instrumentem reagowania na zagrożenie wzrostem bezrobocia w Niemczech. Pracownicy uzyskali część utraconego wynagrodzenia, a pracodawcy mogli liczyć na pomoc państwa i zmniejszyć koszty funkcjonowania swoich przedsiębiorstw. Na uwagę zasługuje stosowanie *Kurzarbeit* przede wszystkim w sektorze związanym z produkcją pojazdów (wśród niemal wszystkich niemieckich wytwórców), mniejsze znaczenie miało natomiast wykorzystanie narzędzia w usługach, w przypadku których korzystniejsze byłoby dofinansowanie stanowisk pracy<sup>12</sup>.

Wypracowanie porozumienia przez pracodawców i reprezentacje pracowników (lub objętych redukcją godzin pracy zatrudnionych) umożliwiło skorzystanie obu stronom z pomocy państwa. Potwierdza to umiejętność współdecydowania w zakładach pracy w okresie kryzysu gospodarczego. Jednocześnie na uwagę zasługuje brak gotowości do uelastycznienia form zatrudnienia. Należy stwierdzić, że *dla związków zawodowych ten instrument był atrakcyjny, ponieważ nie naruszał ich pozycji negocjacyjnej, w szczególności nie podważał układów zbiorowych pracy i zawartych w nich zasad zatrudnienia*<sup>13</sup>. Ponadto związki potwierdziły, że są w stanie zaakceptować dość poważne innowacje w metodach wynagrodzenia, o ile nie zmienia się model zatrudnienia i zachowana jest tradycyjna formuła konsensusu<sup>14</sup>.

## Zakończenie

Kryzys lat 2007–2009 wymusił na RFN podjęcie działań antykryzysowych ukierunkowanych na zahamowanie wzrostu bezrobocia. Zastosowane instrumenty okazały się skuteczne, co pozwoliło uchronić niemiecką gospodarkę przed długookresowymi skutkami recesji. Sukcesem było utrzymanie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz relatywnie niskiej stopy bezrobocia.

Od chwili wprowadzenia pakietów koniunkturalnych i podjęcia działań antykryzysowych minęło zbyt mało czasu, aby móc jednoznacznie ocenić ich efektywność. Jednak biorąc pod uwagę zainteresowanie *Kurzarbeit* wśród podmiotów rynku pracy, należy stwierdzić, że narzędzie to sprawdziło się w wielu gałęziach niemieckiego przemysłu.

---

<sup>12</sup> Por. S. Płóciennik, *Systemowe konsekwencje globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego dla Niemiec*, art. cyt., s. 65.

<sup>13</sup> Tamże.

<sup>14</sup> Tamże.

Niemiecka reakcja na kryzys pokazała, że kraj ten korzysta z wypracowywanych wcześniej narzędzi do przewyżniania trudności. W latach 2007–2009 zastosowano zasadę Konrada Adenauera „żadnych eksperymentów”, realizując tym samym konserwatywną politykę rynku pracy<sup>15</sup>.

W okresie kryzysu gospodarczego nie nastąpiły zmiany instytucjonalne modyfikujące strukturę relacji przemysłowych i znaczenie interesariuszy dialogu społecznego w kształtowaniu uregulowań zatrudnienia. Tym samym pozycja negocjacyjna stron partycypacji społecznej została nienaruszona. Należy podkreślić, że wskutek zastosowania sprawdzonych w przeszłości działań nie uodporniono gospodarki niemieckiej na długofalowe globalne kryzysy.

## Bibliografia

### Pozycje książkowe

Henkel M., *Sozialpolitik in Deutschland und Europa*, Erfurt 2002.

Kohler H., Schimid J., *Arbeitsbeziehungen und Sozialer Dialog im alten und neuen Europa*, Baden-Baden 2009.

Marcinkowski T. i inni, *Dialog społeczny filarem porozumienia. Uwarunkowania dialogu społecznego na przykładzie wybranych regionów w Polsce i Niemczech*, Gorzów Wielkopolski 2009.

Płóciennik S., *Systemowe konsekwencje globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego dla Niemiec*, [w:] J. Olszyński, *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Gospodarki i przedsiębiorstwa w procesie integracji*, Warszawa 2010.

Szewczyk K., *Polityka łagodzenia skutków kryzysu gospodarczego w gospodarce niemieckiej w latach 2007–2009*, [w:] J. Olszyński, *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Gospodarki i przedsiębiorstwa w procesie integracji*, Warszawa 2010.

### Raporty oraz inne materiały

Albiński P., *Działania antykryzysowe i stabilizacyjne w Niemczech w latach 2008–2010*, „Przegląd Europejski” 2010, nr 2(21).

BDA, *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland*, Februar 2009.

Materiały wewnętrzne Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Materiały wewnętrzne IG Metall Deutschland.

*Tatsachen über Deutschland*, Frankfurt am Main 2010.

<sup>15</sup> Por. tamże, s. 66.



***Analiza procesu konsultacji społecznych Prognozy  
Oddziaływania na Środowisko  
dla Polskiego Programu Energetyki Jądrowej***

Paweł Bębeniec, Sebastian Bończak,  
Natalia Jaworska, Jakub Mykowski, Katarzyna Rozesłaniec,  
Tomasz Śpiewak, Bogumił Tratkiewicz

*Opiekun grupy: Andrzej Chwas*





## **Analiza procesu konsultacji społecznych Prognozy Oddziaływania na Środowisko dla Polskiego Programu Energetyki Jądrowej**

### **Wprowadzenie (*executive summary*)**

Niniejsza praca stanowi próbę analizy procesu konsultacji społecznych w sprawie *Prognozy Oddziaływania na Środowisko dla Polskiego Programu Energetyki Jądrowej*. Raport ma na celu nie tylko przytoczenie faktów i opinii na temat przeprowadzonych konsultacji, lecz także krytyczne spojrzenie na badany proces. Należy podkreślić, że proces konsultacji społecznych *Prognozy* jest pionierski ze względu na jego kompleksowy charakter oraz stopień interakcji z podmiotami zainteresowanymi.

Kryteriami oceny niniejszych konsultacji uczyniono ich zgodność z przepisami prawa powszechnie obowiązującego oraz standardami określonymi przez wytyczne i zasady, które nie mają charakteru obligatoryjnego. Analiza wyników pokazała, że wiele merytorycznych uwag zgłoszonych przez interesariuszy w trakcie procedury konsultacji zostało uwzględnionych w finalnej treści dokumentu. Niewątpliwie wpłynęło to na jakość i poprawę założeń *Prognozy*.

Pewne zastrzeżenia można mieć natomiast nie do przebiegu konsultacji, ale do wspomnianych wyżej uwarunkowań legislacyjnych, tj. braku jednego aktu prawnego, który w precyzyjny i transparentny sposób kom-

pleksowo regulowałby całokształt kwestii dotyczących procesu konsultacji społecznych w Polsce. Trzeba jednocześnie zauważyć, że na zaistniałą sytuację podmiot odpowiedzialny za ich przeprowadzenie nie miał bezpośredniego wpływu.

Według autorów niniejszej pracy niezbędna jest systemowa zmiana, która doprowadzi do stworzenia spójnego modelu konsultacji społecznych. Dzięki temu łatwiej będzie nie tylko przeprowadzać konsultacje, ale i angażować w nie jak największą możliwą liczbę interesariuszy.

## Wstęp

Niniejsza praca analityczna bada podstawy prawne i programowe, przebieg, jakość oraz ocenę konsultacji społecznych w sprawie *Prognozy Oddziaływania na Środowisko dla Polskiego Programu Energetyki Jądrowej*. Zawiera ona również wnioski oraz rekomendacje mające na celu udoskonalenie procesu partycypacji obywateli w stanowieniu prawa. Inspiracją do ich sformułowania była nie tylko analiza procedury konsultacji społecznych w Polsce, ale również możliwość uczestniczenia w dwóch wizytach studyjnych obejmujących Brukselę, Berlin oraz Paryż.

Znaczenie i wagę analizowanego zagadnienia podkreśla jego strategiczny, narodowy charakter. Dokument *Prognozy* jest częścią przyjętego w 2009 r. programu *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku*, który jednym ze swoich głównych celów uczynił rozwój energii nuklearnej. Poza tym wszystkie działania wchodzące w zakres polityki energetycznej są uzupełniające względem zobowiązań energetycznych przyjętych przez Polskę w ramach naszego członkostwa w Unii Europejskiej<sup>1</sup>.

Niniejsza praca analityczna składa się z siedmiu rozdziałów o opisowym i analitycznym charakterze. Rozdział I poświęcony został analizie dokumentów stanowiących podstawę prawną do przeprowadzenia konsultacji społecznych w zakresie polityki energetycznej w Polsce. Jako że *Prognoza Oddziaływania na Środowisko dla Polskiego Programu Energetyki Jądrowej* stanowi jeden z pierwszych dokumentów o tej tematyce, warto podkreślić znaczenie tego rozdziału dla uporządkowania wiedzy w omawianej dziedzinie.

---

<sup>1</sup> W ramach zobowiązań ekologicznych Unia Europejska wyznaczyła na 2020 r. cele ilościowe, tzw. „3x20%”, tj.: zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do roku 1990, zmniejszenie zużycia energii o 20% w porównaniu z prognozami dla UE na 2020 r., zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% całkowitego zużycia energii w UE, w tym zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii w transporcie do 10%. Cyt. za: *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, s. 4.

Kolejny rozdział stanowi próbę przybliżenia treści dwóch dokumentów: *Prognozy Oddziaływania na Środowisko dla Polskiego Programu Energetyki Jądrowej* oraz samego *Programu Polskiej Energetyki Jądrowej*. Zapoznanie się z powyższymi materiałami źródłowymi stanowiło punkt wyjścia w zakresie analizy kolejno następujących po sobie faz procesu konsultacyjnego.

Rozdział III zawiera szczegółowy opis organizacji i przebiegu procesu konsultacji społecznych w sprawie *Prognozy*.

Rozdział IV poświęcony został interesariuszom biorącym udział w konsultacjach. W tym celu wszystkie podmioty partycypujące podzielono na następujące grupy: podmioty administracji publicznej, organizacje pozarządowe, organizacje proekologiczne i podmioty indywidualne. Następnie dokonano analizy stanowisk poszczególnych interesariuszy względem założeń konsultowanego dokumentu.

Rozdział V zawiera analizę wyników konsultacji społecznych do *Prognozy*. W tym celu wykorzystano przedłożone stanowiska, zestawiając je z dokumentem zawierającym sposób ich uwzględnienia w ostatecznym tekście. Uzupełnienie analizy stanowią informacje ze spotkań z interesariuszami oraz ekspertami energetyki jądrowej<sup>2</sup>.

W rozdziale VI dokonano analizy konsultacji społecznych w sprawie *Prognozy* w oparciu o dokumenty Komisji Europejskiej i Ministerstwa Gospodarki, wyznaczające minimalne standardy w tym zakresie. Znaczenie tego rozdziału jest o tyle duże, że takie podsumowanie nie zostało opracowane po zakończeniu konsultacji<sup>3</sup>.

W rozdziale VII znajdują się wnioski i rekomendacje z niniejszego studium. Wypływają one z oceny dokonanej przez autorów samodzielnie, dzięki zebranych materiałom badawczym i rozmowom przeprowadzonym z reprezentacjami interesariuszy oraz współpracy z opiekunem grupy panem Andrzejem Chwasem.

---

<sup>2</sup> Szczególne znaczenie miało spotkanie z Janem Haverkampem, przedstawicielem organizacji Greenpeace, jednym z głównych oponentów *Programu Polskiej Energetyki Jądrowej*.

<sup>3</sup> Komisja Europejska, widząc potrzebę nawiązania dialogu ze społeczeństwem, każdorazowo po przeprowadzeniu konsultacji publikuje raport z ich realizacji. Przykładem takiego dokumentu w zakresie polityki energetycznej może być raport opracowany przez Komisję Europejską po zakończeniu konsultacji nad komunikatem *Energy 2020*. European Commission, *Commission Staff Working Document, Europe 2020 – Public Consultation. Overview of Responses*, Bruksela, marzec 2010, [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/overview\\_responses.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/overview_responses.pdf) [13.06.2011 r.].

## Uwagi metodologiczne

Niniejsze opracowanie jest wynikiem prac warsztatowych nt. *Analityzy procesu konsultacji społecznych Prognozy Oddziaływania na Środowisko dla Polskiego Programu Energetyki Jądrowej*, prowadzonych od marca do grudnia 2011 r.

Analiza procesu konsultacji społecznych została dokonana przez siedmioosobowy zespół badawczy, pod kierunkiem dyrektora Departamentu Energii Jądrowej w Ministerstwie Gospodarki Andrzeja Chwasa, w składzie: Paweł Bębeniec, Sebastian Bończak, Natalia Jaworska, Jakub Mykowski, Katarzyna Rozesłaniec, Tomasz Śpiewak, Bogumił Tratkiewicz. Członkowie zespołu to słuchacze Krajowej Szkoły Administracji Publicznej - osoby mające różne doświadczenia w zakresie dziedzin kluczowych z punktu widzenia niniejszego raportu.

## Identyfikacja celów badawczych

Na potrzeby analizy zdefiniowano poniższe cele badawcze:

- ♦ konceptualizacja problemu badawczego;
- ♦ eksplikacja i operacjonalizacja kluczowych pojęć, ram prawnych oraz dokumentów programowych będących przedmiotem konsultacji społecznych;
- ♦ ocena mechanizmów współpracy pomiędzy Ministerstwem Gospodarki a interesariuszami partycypującymi w konsultacjach w sprawie *Prognozy*;
- ♦ wskazanie trudności związanych z obecnie obowiązującym stanem prawnym oraz rekomendowanie ewentualnych kierunków zmian dla praktyków w administracji.

## Założenia metodologiczne badania

Biorąc pod uwagę szczególnie ważną rolę w kontekście zapewnienia rzetelności i wiarygodności względem prowadzonej analizy, a także udzielenia pełnej odpowiedzi na postawione wyżej cele badawcze, niezbędne było przeprowadzenie złożonego badania i wykorzystanie w analizie różnorodnych rodzajów danych oraz metod badawczych.

W wyniku zastosowania triangulacji metodologicznej - polegającej na łączeniu danych pochodzących z różnych źródeł w celu ich wzajemnej weryfikacji i dopełniania się - uzyskano wiarygodny i obiektywny obraz badanego zjawiska. W ramach prac nad niniejszym opracowaniem zastosowano:

- ♦ triangulację metod badawczych: łączenie różnych metod badawczych, po to by wyeliminować immanentne ograniczenia każdej z nich;
- ♦ triangulację perspektyw badawczych: analiza została przeprowadzona przez siedmioosobowy zespół, co łączy doświadczenia każdego z członków i pozwala na uzyskanie bogatszego i bardziej wiarygodnego obrazu badanego zjawiska.

Ze względu na ograniczenia badawcze grupa nie mogła skorzystać z triangulacji danych i uczyniła przedmiotem niniejszego opracowania konsultacje społeczne wyłącznie odnośnie do *Prognozy*.

Wychodząc od powyższych założeń, w przeprowadzonej analizie konsultacji społecznych *Prognozy Oddziaływania na Środowisko* wykorzystano następujące metody badawcze:

- ♦ konceptualizacja i analiza dokumentacji, tj. ustaw, rozporządzeń, konwencji, raportów, sprawozdań, opracowań naukowych - analiza danych zastanych jest zarazem pierwszym etapem pracy;
- ♦ studium przypadku - dokument będący podsumowaniem przeprowadzonych konsultacji, zawierający 232 uwagi oraz sposób uwzględnienia ich w ostatecznym tekście *Prognozy*;
- ♦ wywiady (bezpośrednie oraz telefoniczne) - dzięki temu udało się pogłębić wiedzę na temat subiektywnych odczuć i opinii stron bezpośrednio uczestniczących w konsultacjach; analizując zebrane uwagi, warto jednak pamiętać, że są one wyrazem subiektywnego postrzegania rzeczywistości, przez co ważniejszą kwestią jest raczej ich „autentyczność”, nie zaś „rzetelność”. Dlatego odpowiedzi, jakie padają w wywiadach, nie powinno się oceniać w kategorii prawda/fałsz;
- ♦ opis statystyczny otrzymanych wyników - w ramach trzeciego etapu analizy poza zbiorczym opisem danych autorzy podjęli również próbę określenia potencjalnych kierunków zmian.

## **1. Podstawy prawne konsultacji społecznych w dziedzinie energetyki jądrowej**

### **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej**

Rzeczpospolita Polska zapewnia swoim obywatelom i ich związkom konstytucyjne prawo do partycypacji w procesie legislacyjnym i wpływu na jego kształt. Zapewnienie realizacji tego prawa jest jedną z naczelných funkcji władz publicznych, działających w oparciu o legitymizację społeczną. Obowiązek przeprowadzania konsultacji społecznych względem projektów ustaw i ich założeń jest immanentną cechą demokratycznego porządku konstytucyjnego. Wykorzystując wykładnię funkcjonalną, mającą charakter subsydiarny względem wykładni językowej, do fundamentalnych norm konstytucyjnych regulujących proces przeprowadzenia konsultacji społecznych zaliczyć możemy:

- ♦ zasadę subsydiarności i dialogu społecznego (preambuła Konstytucji RP);
- ♦ zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności wynikającą z niej regułę zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie systemu prawa;
- ♦ zasadę społeczeństwa obywatelskiego (art. 12 Konstytucji RP);
- ♦ prawo petycji do władz publicznych (art. 63 Konstytucji RP)<sup>4</sup>.

Nałożony na władze publiczne obowiązek konsultowania projektów aktów prawnych jest ściśle związany z transparentnością procesu stanowienia prawa, której zapewne nie byłoby w sytuacji braku wykorzystywania dialogu społecznego i respektowania praw każdego obywatela do przedstawiania swoich uwag i postulatów w procesie prawotwórczym.

Konstytucja RP, będąca ustawą zasadniczą regulującą fundamentalne kwestie ustrojowe, stanowi jedynie generalną podstawę prawną do tworzenia aktów normotwórczych, które zawierają szczegółowe przepisy określające tematykę i formy dialogu społecznego.

### **Ustawy i inne akty prawne regulujące proces konsultacji społecznych**

W Polsce do podstawowych aktów prawnych regulujących proces konsultacji społecznych w dziedzinie energetyki jądrowej zaliczyć możemy:

---

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

- ♦ **Ustawę z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.** Regulacja ta w sposób kompleksowy normuje problematykę związaną z oceną, jaką może wywrzeć na środowisko realizacja konkretnych zamierzeń oraz instrumentów mających zagwarantować pełen obiektywizm tego procesu, jakimi są dostęp do informacji o stanie i ochronie środowiska i uczestnictwo w nim społeczeństwa<sup>5</sup>. Art. 5 powyższej ustawy stanowi, że: *Każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Jest to zasada partycypacji społecznej gwarantująca każdemu prawo do uczestniczenia w postępowaniu w sprawie wydania decyzji z zakresu ochrony środowiska lub przyjęcia projektu polityki, strategii, planu lub programu rozwoju i restrukturyzacji oraz projektu studium i planu zagospodarowania przestrzennego*<sup>6</sup>. Z omawianą zasadą w sposób nierozzerwalny wiąże się możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniach mogących wywrzeć skutek na stan otaczającego nas środowiska. Pierwowzoru tej zasady należy poszukiwać w postanowieniach art. 7 i 8 konwencji z Aarhus. Pierwszy z tych przepisów gwarantuje udział społeczeństwa w przygotowaniu planów i programów mających znaczenie dla środowiska, w ramach przyjętych i bezstronnych mechanizmów, po uprzednim otrzymaniu niezbędnej informacji. Natomiast w drugim z tych przepisów określono, że społeczeństwo powinno mieć możliwość zgłaszania uwag bezpośrednio lub poprzez reprezentatywne ciało opiniodawcze<sup>7</sup>.
- ♦ **Uchwała Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. Regulamin prac Rady Ministrów.** Niniejszy akt miał kluczowe znaczenie w procesie konsultacji społecznych *Prognozy Oddziaływania na Środowisko Polskiego Programu Energetyki Jądrowej*. Warto nadmienić, że oceną skutków regulacji objęte są wyłącznie akty normatywne przygotowywane przez członków Rady Ministrów i inne organy administracji rządowej, a nie dotyczy ona aktów prawnych przygotowywanych przez posłów i prezydenta. Niemniej model oceny skutków regulacji może zostać wykorzystany przy przygotowywaniu stanowiska rządu w sprawie po-

<sup>5</sup> Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz LEX, K. Gruszecki.

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> Tamże.



zarządowych projektów ustaw<sup>8</sup>. W ramach przewidzianej w regulaminie procedury dla oceny skutków regulacji podmiot wnioskujący jest zobowiązany do przygotowania analizy oraz konsultacji, które mają na celu udowodnienie większej skuteczności planowanego aktu prawnego w stosunku do stanu obecnego. Projekt regulacji poddawany jest dyskusji społecznej, w czasie której wszystkie zainteresowane strony mają dostęp do projektu i OSR. Ocena powinna przedstawiać wyniki przeprowadzonych konsultacji. Brak konsultacji każdorazowo wymaga uzasadnienia przez organ wnioskujący.

- ♦ **Wytyczne do oceny skutków regulacji przyjęte przez Radę Ministrów 10 października 2006 r.** Dokument ten stanowi podstawę tzw. prawa miękkiego (ang. *soft law*) w zakresie oceny przewidywanych skutków (koszty i korzyści) projektów rządowych aktów normatywnych. Wytyczne zawierają zbiór wskazówek mających pomóc w dokonywaniu i usystematyzowaniu stosowanej dotychczas praktyki, a więc usprawnieniu procesu legislacyjnego<sup>9</sup>.
- ♦ **Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych.** Dokument ten stanowi uzupełnienie części D Wytycznych do oceny skutków regulacji. Głównym zadaniem niniejszego dokumentu jest wyjaśnienie i uszczegółowienie obowiązków administracji rządowej polegających na zasięgnięciu opinii podmiotów, które mogą być źródłem informacji o przewidywanych kosztach i korzyściach regulacji oraz źródłem możliwości dokonania usprawnień w projektowanych rozwiązaniach. Ponadto walory merytoryczne niniejszego dokumentu podnosi fakt, że został on opracowany w oparciu o założenia następujących dokumentów: *Głównych zasad i minimalnych standardów konsultacji zainteresowanych stron przez Komisję Europejską*, *Zasad dialogu społecznego* – dokumentu programowego rządu przyjętego przez Radę Ministrów 22 października 2002 r., oraz *Przewodnika partycypacji. Jak dzielić się władzą* – opracowanego w październiku 2007 r. przez grupę roboczą ds. partycypacji FEANTSA<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Uchwała nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. Regulamin Pracy Rady Ministrów § 50 ust. 2.

<sup>9</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Wytyczne do oceny skutków regulacji (OSR)*, Warszawa 2006, s. 8.

<sup>10</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, Warszawa 2009, s. 4.

## Międzynarodowe regulacje prawne

Przeprowadzenie konsultacji społecznych w sprawie aktów normatywnych należy uznać za *conditio sine qua non* racjonalności działań prawodawcy oraz prawidłowej i pełnej oceny przewidywanych skutków regulacji<sup>11</sup>. Wysokie wymagania partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia i stosowania prawa stawia przed nami członkostwo w Unii Europejskiej. Minimalne standardy konsultacji społecznych określone przez tę organizację w zakresie dostępu do informacji o stanie i ochronie środowiska oraz udziału społeczeństwa w postępowaniach w sprawach z zakresu ochrony środowiska zostały implementowane do polskiego porządku prawnego w następujących aktach prawnych:

- ◆ dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.Urz. UE L 156 z 25.06.2003, s. 17);
- ◆ dyrektywa 85/337/EWG Rady z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.Urz. WE L 175 z 05.07.1985, s. 40);
- ◆ dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.Urz. WE L 197 z 21.07.2001, s. 30);
- ◆ dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.Urz. UE L 41 z 14.02.2003, s. 26);
- ◆ rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.Urz. UE L 264 z 25.09.2006, s. 13);

---

<sup>11</sup> Stanowisko Obywatelskiego Forum Legislacji przy Fundacji im. S. Batorego w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji publicznych projektów ustaw oraz ich założeń, s. 1.

- ♦ decyzja 2008/50/WE Komisji z 13 grudnia 2007 r. ustanawiająca szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zastosowania konwencji z Aarhus w odniesieniu do wniosków o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej aktów administracyjnych (Dz.Urz. UE L 13 z 16.01.2008, s. 24).

Dokumentami uzupełniającymi ramowy opis podstaw prawnych konsultacji społecznych w dziedzinie energii jądrowej w Polsce są dwie konwencje międzynarodowe:

- ♦ **Konwencja z Aarhus podpisana 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.** Konwencja przyznaje prawa publiczne i nakłada na strony oraz władze publiczne obowiązki dotyczące dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Konwencja została opublikowana w maju 2003 r. (Dz.U. nr 78, poz. 706). Publikacja konwencji w Dzienniku Ustaw oznacza, że zgodnie z art. 91 Konstytucji RP stanowi ona część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana. Powyższe postanowienia konstytucji mają szczególne znaczenie w odniesieniu do konwencji z Aarhus. W przeciwieństwie bowiem do zdecydowanej większości ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych z dziedziny ochrony środowiska, które określają zazwyczaj zobowiązania jednego państwa wobec innych państw, konwencja z Aarhus, podobnie jak większość umów międzynarodowych w zakresie praw człowieka, dotyczy przede wszystkim zobowiązań państw wobec swoich własnych obywateli (a ściślej rzecz biorąc, społeczeństwa - które nie jest ograniczone w konwencji z Aarhus tylko do obywateli danego państwa). Składa się ona z konkretnych norm prawnych przyznających społeczeństwu dość jasno określone uprawnienia lub nakładających obowiązki na organy administracji, a tym samym nadających się do bezpośredniego stosowania w krajowym obrocie prawnym, w tym przed sądami. Obecnie 44 państwa są stronami konwencji z Aarhus, w tym wszyscy sąsiedzi Polski oprócz Rosji.

- ♦ **Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym sporządzona w Espoo 25 lutego 1991 r.** Jest to pierwszy dokument prawa międzynarodowego o charakterze wiążącym, który w całości poświęcony został instrumentowi oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. Stwarza on prawno-międzynarodowe ramy proceduralne dla wykonywania ocen oddziaływania na środowisko (OOŚ) w przypadkach, gdy inwestycja realizowana w jednym kraju (stronie pochodzenia) zasięgiem oddziaływania obejmuje terytorium innego państwa (strony narażonej), co może powodować negatywne skutki dla środowiska<sup>12</sup>. Konwencja z Espoo o ocenie wpływu na środowisko w kontekście transgranicznym kodyfikuje standardy prawne dla państw, wynikające z obowiązku stosowania procedur oceny oddziaływania na środowisko. Zgodnie z przepisami konwencji z Espoo jej strony zapewnią przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko przed decyzją o zatwierdzeniu lub podjęciu planowanej działalności wymienionej w załączniku I, która może spowodować szkodliwe oddziaływanie.

Na podstawie wykładni funkcjonalnej ww. aktów prawnych stwierdzić należy, że ochrona środowiska w Polsce - ze względu na swój kontrowersyjny<sup>13</sup> charakter - jest stosunkowo mocno obudowana instrumentami prawnymi, których głównym celem jest regulacja udziału społeczeństwa w procesie stanowienia prawa i podejmowania decyzji publicznych oraz współtworzenie kooperacyjnych ram działania w tym zakresie między administracją publiczną a obywatelami.

## **2. Ogólna charakterystyka Programu Polskiej Energetyki Jądrowej i Prognozy Oddziaływania na Środowisko**

W pierwszej kolejności istotne wydaje się zdefiniowanie najważniejszych pojęć używanych w omawianym dokumencie. Energetyka jądrowa jest pokojowym wykorzystaniem energii jądrowej w celach elektroenergetycznych. Zbiór obiektów jądrowych, sprzężonych technicznie, organizacyjnie i ekonomicznie, służących do wytwarzania, stosowania, przetwarzania, wzbogacania izotopowego, przechowywania, składowania materiału

<sup>12</sup> [http://sloownik.ekologia.pl/115\\_Leksykon\\_ekologii\\_i\\_ochrony\\_srodowiska/6382\\_1\\_K\\_0\\_Konwencja\\_Espoo.html](http://sloownik.ekologia.pl/115_Leksykon_ekologii_i_ochrony_srodowiska/6382_1_K_0_Konwencja_Espoo.html).

<sup>13</sup> Poprzez sformułowanie „kontrowersyjny” słuchacze mają na myśli spory dotyczące zagadnień ekologicznych, w tym w zakresie dostępu do energii - np. budzącej skrajne emocje energii nuklearnej.

jądrowego w ilości umożliwiającej zrealizowanie samopodtrzymującej się reakcji rozszczepienia jądrowego nazywamy systemem energetyki jądrowej, który wchodzi w skład całej gospodarki narodowej. Powyższy system składa się przede wszystkim z elektrowni, elektrociepłowni i ciepłowni z energetycznymi reaktorami jądrowymi oraz badawczych, doświadczalnych i innych reaktorów - w okresie od rozpoczęcia budowy do zakończenia eksploatacji i likwidacji<sup>14</sup>.

*Program Polskiej Energetyki Jądrowej* składa się ze 127 stron (w tym 9 załączników). W pierwszej części określono cele i harmonogram projektu. Program ma za zadanie wyznaczyć standardy realizacji ważnego zadania dla rozwoju gospodarczego i społecznego kraju. Istotne jest także zapewnienie bezpieczeństwa.

Dokument przewiduje prowadzenie działań w pięciu etapach:

- ♦ etap I - do 31.12.2010: opracowanie i przyjęcie przez Radę Ministrów *Programu Polskiej Energetyki Jądrowej*, a tym samym ostateczne przesądzenie o wdrożeniu energetyki jądrowej w Polsce w oparciu o pożądany zakres i tempo jej rozwoju oraz towarzyszącej temu infrastruktury;
- ♦ etap II - 1.01.2011-31.12.2013: ustalenie lokalizacji i zawarcie kontraktu na budowę pierwszej elektrowni jądrowej;
- ♦ etap III - 1.01.2014-31.12.2015: wykonanie projektu technicznego i uzyskanie wszystkich wymaganych prawem uzgodnień;
- ♦ etap IV - 1.01.2016-31.12.2020: pozwolenie na budowę i budowa pierwszej elektrowni jądrowej, rozpoczęcie budowy kolejnych bloków/elektrowni;
- ♦ etap V - 1.01.2021-31.12.2030: kontynuacja i rozpoczęcie budowy kolejnych bloków/elektrowni jądrowych<sup>15</sup>.

Ponadto dokument odnosi się do następujących zagadnień: energetyka jądrowa w kontekście długoterminowej polityki energetycznej, analiza kosztów i ekonomicznego uzasadnienia rozwoju energetyki jądrowej, koszty realizacji i źródła finansowania programu, ochrona środowiska, a także konsultacje społeczne i proces informowania społeczeństwa o przygotowaniach oraz realizacji projektu.

Rozdział szesnasty programu zatytułowany jest „Konsultacje społeczne i proces informowania”, jednak zdecydowana większość tekstu

---

<sup>14</sup> Strona internetowa Ministerstwa Gospodarki, [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl), „Energetyka jądrowa”.

<sup>15</sup> *Program Polskiej Energetyki Jądrowej*, s. 18.

dotyczy kampanii informacyjnej i edukacyjnej na temat energetyki jądrowej oraz programu jej rozwoju. Dokument zawiera stwierdzenia, że: *konsultacje społeczne będą prowadzone wyłącznie w związku z decyzjami mającymi charakter obligatoryjny. W związku z tym w przypadku decyzji o wskazaniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy Obiektów Energetyki Jądrowej (OEJ) nie będą one prowadzone. Natomiast w odniesieniu do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy OEJ w ramach konsultacji społecznych inwestor będzie miał prawo zorganizowania dodatkowych form konsultacji społecznych niż przewidziane w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*<sup>16</sup>. Będą one jednak musiały spełnić określone warunki. Program uznaje przeprowadzenie wśród społeczności lokalnej referendum w sprawie budowy OEJ lub zespołu OEJ planowanego w danej lokalizacji jako najważniejszy element miejscowej kampanii społecznej.

Prognoza oddziaływania na środowisko jest natomiast próbą określenia wpływu rozwoju energetyki jądrowej na środowisko naturalne oraz na życie i zdrowie ludzi. Przygotowana została przez autorów mających duże doświadczenie i wiedzę na temat ochrony środowiska, m.in. przez prof. dr. inż. Andrzeja Strupczewskiego, eksperta ds. bezpieczeństwa jądrowego Komisji Europejskiej i Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, oraz prof. dr. hab. Andrzeja Soleckiego, kierownika Zakładu Gospodarki Surowcami Mineralnymi Instytutu Nauk Geologicznych Uniwersytetu Wrocławskiego. Przedstawiono obecny stan środowiska w kraju oraz wymagania dotyczące ochrony przyrody, a także proponowane lokalizacje elektrowni jądrowych wraz z istniejącymi uwarunkowaniami środowiskowymi. Opisano etapy budowy, proces technologiczny pracy elektrowni jądrowej, mechanizm likwidacji oraz metody zapewnienia bezpieczeństwa i zapobiegania awariom. Omówiony został także ewentualny wpływ na środowisko w razie odstąpienia od *Programu*.

Najistotniejsze dla budowy elektrowni jądrowej są dane geologiczne dotyczące trzęsień ziemi. Inne zagrożenie na obszarze Polski stanowią powodzie. Liczne przykłady z ostatnich lat pokazały, że zabezpieczenia na terenie kraju nie zawsze są wystarczające. Jednocześnie praca elektrowni jądrowej wymaga dużych ilości wody, a jej zapewnienie jest szczególnie istotne, jako że Polska charakteryzuje się jednym z najniższych w Europie zasobów.

W fazie eksploatacji elektrowni jądrowej podstawowe oddziaływania związane są z cyklem paliwowym. Transport paliwa do reaktorów nie

---

<sup>16</sup> Tamże, s. 103–104.

stanowi zagrożenia ze względu na niski poziom promieniowania jonizującego świeżego paliwa uranowego i zastosowane metody bezpieczeństwa. Wypalone paliwo składowane będzie przez pierwszy okres w basenach wodnych, a następnie w przechowalniku umieszczonym prawdopodobnie na terenie elektrowni przez około 40-50 lat. Potem pojawi się problem budowy podziemnego składowiska dla odpadów wysokoaktywnych. Wypalone paliwo można także poddać procesowi przerobu i ponownego wykorzystania. Promieniotwórczość odpadów nieprzetworzonych po 300 latach staje się na tyle mała, że są one praktycznie nieszkodliwe. Proces likwidacji reaktora przy obecnym stanie wiedzy i umiejętności nie zwiększa narażenia radiologicznego okolicy. Wynika to z odpowiedniego zaprojektowania elektrowni pozwalającego na łatwy i bezpieczny demontaż.

W przypadku braku realizacji *Programu Polskiej Energetyki Jądrowej* sektor energetyczny może mieć trudności ze sprostaniem wymogom redukcji emisji zanieczyszczeń przy jednoczesnym zagrożeniu kryzysem energetycznym. Zaniechanie realizacji oznaczałoby konieczność budowy nowych elektrowni konwencjonalnych będących źródłem zanieczyszczeń atmosferycznych, co z kolei zwiększyłoby koszty społeczne związane ze złym stanem środowiska naturalnego<sup>17</sup>. Jednocześnie jednak eksperci wskazują, że elektrownie atomowe będą miały mały wpływ na bilans produkcji energii elektrycznej i w niewielkim stopniu przyczynią się do redukcji emisji CO<sub>2</sub> oraz zanieczyszczeń<sup>18</sup>.

Obecnie istnieje lista 28 potencjalnych lokalizacji elektrowni jądrowych - Kopań, Żarnowiec, Warta-Klempicz i Nowe Miasto znajdują się pośród zalecanych. Podczas wyboru miejsca przeprowadzono analizę pod względem środowiskowym i możliwości technicznych. Wzięto także pod uwagę bliskość siedzib ludzkich oraz sąsiedztwo z obszarami chronionymi. Warunki geologiczne i hydrologiczne sprawiają, że w większości lokalizacji istnieje niska lub średnia wrażliwość na zanieczyszczenie wód podziemnych, jedynie w przypadku Żarnowca jest ona wysoka.

W *Prognozie* proponuje się dokonanie szczegółowej analizy wariantowej dla dwóch lokalizacji wraz z uwzględnieniem niezbędnej infrastruktury koniecznej do funkcjonowania elektrowni.

---

<sup>17</sup> Niniejszy fragment raportu powstał w oparciu o konkluzje ze spotkania z prof. Ludwikiem Dobrzyńskim, będącym przedstawicielem Działu Szkoleń i Doradztwa Narodowego Centrum Badań Jądrowych w Świerku, 20.11.2011 r.

<sup>18</sup> Opinia wyrażona przez prof. dr hab. inż. Władysława Mielczarskiego w artykule *Program energii atomowej w Polsce*.

### 3. Organizacja i przebieg konsultacji

Konsultacje społeczne *Prognozy Oddziaływania na Środowisko Programu Polskiej Energetyki Jądrowej* - na podstawie art. 54 ust. 2 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko - rozpoczęły się 30 grudnia 2010 r. Wszystkie uwagi przedłożone w ich trakcie i mieszczące się w ramach procedury związanej z udziałem społeczeństwa stały się przedmiotem dalszej analizy i zostały wzięte pod uwagę w późniejszych pracach nad treścią *Prognozy*. Instytucją odpowiedzialną za organizację i koordynację całego procesu był Departament Energetyki Jądrowej w Ministerstwie Gospodarki<sup>19</sup>.

Konsultacje miały charakter ogólnopolski i zostały w pełni udokumentowane. Rzetelne ich przeprowadzenie odzwierciedlało dążenie do konkretyzacji idei demokracji uczestniczącej, a także było ukierunkowane na włączenie w proces decyzyjny jak największej liczby zainteresowanych podmiotów. Każdy miał możliwość dotarcia do informacji o konsultacjach i wzięcia w nich udziału. Cały proces ich prowadzenia oparto na zasadzie jawności, której podstawową cechą był możliwie swobodny dostęp do dokumentów i danych. W związku z powyższym na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki (pod adresem <http://bip.mg.gov.pl/node/12331>) 30 grudnia 2010 r. pojawił się komplet dokumentów dotyczących projektowanego *Programu Polskiej Energetyki Jądrowej* wraz ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko i załącznikami. Należy podkreślić, że Biuletyn Informacji Publicznej jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym prowadzonym w celu rozpowszechnienia informacji publicznej w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej na podstawie art. 8 ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>20</sup>. Ponadto informacja o rozpoczęciu konsultacji została umieszczona na stronach internetowych Ministerstwa Gospodarki oraz rozesłana do mediów. Przeprowadzone konsultacje miały zatem charakter publiczny i oparte były na zasadach równości i otwartości, co oznacza, że partycypować w nich mogła nieograniczona liczba interesariuszy. Organizatorzy nie ograniczyli się tym samym wyłącznie do partnerów instytucjonalnych.

Zgodnie z pierwotnym założeniem i wymogami ustawowymi konsultacje miały potrwać 21 dni, ale w związku z licznymi prośbami uczestników o wydłużenie okresu, a zwłaszcza krytycznymi uwagami ze strony

<sup>19</sup> Pełniącym obowiązki dyrektora tego departamentu był Andrzej Chwas.

<sup>20</sup> Dz.U. 2001, nr 112, poz. 1198 ze zm.



organizacji Greenpeace Polska, Ministerstwo Gospodarki przesunęło koniec konsultacji na 31 marca 2011 r.

Przez 3 miesiące zainteresowane podmioty mogły wysłać swoje uwagi i wnioski z podpisem cyfrowym na ministerialny adres: konsultacje\_dej@mg.gov.pl, a także listownie oraz faksem. Funkcjonalność wykorzystanych środków komunikacji umożliwiła zapoznanie się z dokumentem i przedłożenie uwag w terminach dogodnych dla osób konsultujących, niezależnie od ich miejsca zamieszkania, wybranego trybu i formy zgłaszania uwag.

Opracowanie zgłaszanych przez uczestników opinii oraz przygotowanie dokumentu leżało w gestii firmy prywatnej, wyłonionej w trybie przetargu nieograniczonego, a wszystkie stanowiska do uwag oraz zmiany dokumentu poddanego konsultacjom w swym ostatecznym brzmieniu akceptowane były przez Ministerstwo Gospodarki w procedurze konsultacji z Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska. Korzystano więc z dobrych praktyk i doświadczeń tej instytucji.

Jednocześnie od 18 lipca 2011 r. ten sam dokument poddano procesowi konsultacji transgranicznych. Do udziału w nich zaproszono 10 państw: Austrię, Niemcy, Słowację, Republikę Czeską, Litwę, Łotwę, Estonię, Szwecję, Finlandię oraz Danię. Ze względu na fakt, że konsultacje trwają nadal (a więc brakuje pełnej wiedzy na temat ich przebiegu, uwag respondentów oraz stanowiska Ministerstwa Gospodarki wobec zgłaszanych wniosków), proces ten nie jest przedmiotem niniejszej analizy.

#### **4. Analiza interesariuszy**

Łącznie w konsultacjach społecznych dotyczących *Prognozy Oddziaływania na Środowisko Programu Polskiej Energetyki Jądrowej* udział wzięło 16 podmiotów. Były to zarówno osoby fizyczne, jak i prawne.

##### **Podmioty administracji publicznej**

- ***Urząd Dozoru Technicznego***

Jako państwowa osoba prawna Urząd Dozoru Technicznego wykonuje zadania związane z wykonywaniem dozoru technicznego w zakresie ustalonym w ustawie o dozorcze technicznym i aktach wykonawczych do tej ustawy. Realizując swoją misję polegającą na ograniczeniu ryzyka związanego z eksploatacją urządzeń technicznych w Polsce do poziomu akceptowalnego przez społeczeństwo, w procedurze konsultacji

zgłosił 14 uwag. Wszystkie miały charakter stricte techniczny i specjalistyczny, tym samym pozbawione były subiektywnego stanowiska względem założeń zawartych w prognozie.

- ***Państwowy Instytut Geologiczny***  
- ***Państwowy Instytut Badawczy***

Instytut jest najstarszym polskim instytutem naukowym o zasięgu ogólnokrajowym. Głównym jego zadaniem jest prowadzenie wszechstronnych badań nad budową geologiczną kraju. Zgromadzona tą drogą wiedza znajduje zastosowanie w gospodarce narodowej i ochronie środowiska. Oprócz działalności naukowej we wszystkich dziedzinach nowoczesnej geologii Instytut realizuje również zadania państwowej służby geologicznej i państwowej służby hydrogeologicznej. Zapewnia bezpieczeństwo w zakresie gospodarki zasobami surowców mineralnych i wód podziemnych, monitoruje stan środowiska geologicznego oraz ostrzega o zagrożeniach naturalnych.

Główny zarzut postawiony przez Instytut względem organizatora konsultacji dotyczy zbyt ogólnikowego potraktowania wielu istotnych zagadnień, szczególnie tych bezpośrednio odnoszących się do uwarunkowań środowiskowych lokalizacji pierwszej w Polsce elektrowni jądrowej. Ponadto według Instytutu nie przedstawiono metod analizy skutków realizacji postanowień *Programu*, w tym sposobów, częstotliwości i wskaźników monitoringu tego dokumentu. W uzupełnieniu swojego stanowiska Instytut polecił, aby w rekomendacjach znalazły się bardziej szczegółowe zalecenia odnośnie do monitoringu inwestycji nie tylko w fazie eksploatacji.

- ***Zarząd Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego***

Ważnym uczestnikiem procesu konsultacji powinny być samorządy terytorialne, a zwłaszcza gminy, które jako potencjalne lokalizacje elektrowni jądrowych będą bezpośrednio dotknięte skutkami (pozytywnymi i negatywnymi) jej budowy<sup>21</sup>. W przeprowadzonych przez ministerstwo

<sup>21</sup> Respondenci w badaniach przeprowadzonych przez Pomorską Specjalną Strefę Ekonomiczną jako główne pozytywne skutki budowy podają: powstanie nowych miejsc pracy, niski koszt energii, rozwiązanie problemu zaopatrzenia w energię, rozwój regionu, niezależność energetyczną Polski. Z kolei jako główne zagrożenia wskazuje się ryzyko awarii lub wybuchów, zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, niekorzystny wpływ na środowisko naturalne, zagrożenie dla turystyki, problemy z zagospodarowaniem odpadów, spadek atrakcyjności terenów wokół elektrowni oraz protesty ekologów. Dane za raportem Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej *Dla kogo elektrownia jądrowa? Opinia publiczna o planach*

konsultacjach wziął udział tylko jeden podmiot samorządowy: Zarząd Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego.

Przedstawione przez Zarząd Powiatu uwagi w głównej mierze odnosiły się do braków merytorycznych związanych chociażby z metodami postępowania z wypalonym paliwem oraz rzeczywistym wpływem projektowanej inwestycji na krajobraz Puszczy Noteckiej. Ponadto zgłosił wiele zastrzeżeń formalnych względem konsultowanego dokumentu, podkreślając jego zbyt dużą objętość.

Niemniej jednak Zarząd Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego wyraźnie podkreślił, że wyrażenie uwag i opinii w sprawie braków i wątpliwości w prognozie oddziaływania na środowisko wymienionego dokumentu nie jest jednoznacznym sprzeciwem wobec samej idei budowy elektrowni jądrowej na terenie powiatu. Stanowisko Zarządu miało na celu zwrócenie uwagi Ministerstwa Gospodarki na wnikliwą analizę zapisów dokumentów strategicznych przez lokalną społeczność i obraniu postawy wiadomego i odpowiedzialnego wyboru „za” czy „przeciw” elektrowni.

Niniejsze stanowisko znajduje swoje potwierdzenie w badaniach przeprowadzonych w 2010 oraz w 2011 r. przez Pomorską Specjalną Strefę Ekonomiczną w czterech województwach z potencjalnymi lokalizacjami elektrowni jądrowej (pomorskim, zachodniopomorskim, wielkopolskim i mazowieckim), ze szczególnym uwzględnieniem dwóch powiatów (puckiego i wejherowskiego). Przytłaczająca większość respondentów potwierdziła, że konsultacje społeczne są warunkiem koniecznym podejmowania konkretnych decyzji dotyczących zarówno lokalizacji, jak i poszczególnych aspektów budowy i funkcjonowania EJ w regionie<sup>22</sup>.

Jednocześnie jedynie 24% respondentów uważało, że otrzymuje wystarczającą ilość wiedzy na temat planowanej inwestycji. Autorzy wspomnianych badań wskazują tu zatem na następującą tezę, że problemem jest nie tyle brak wiedzy, ile poczucie bycia ignorowanym i pomijanym w procesie podejmowania decyzji: *Mieszkańcy w znacznie większym stopniu czują potrzebę bycia informowanymi o planach i postępach inwestycji, konsultowanymi przy podejmowaniu decyzji, niż edukowanymi z zakresu energetyki jądrowej*<sup>23</sup>.

---

rozwoju energetyki jądrowej w Polsce i w wybranych województwach w latach 2010-2011, s. 47.

<sup>22</sup> Zsumowane odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak” wynosiły od 88% w pomorskim i mazowieckim do 94% w powiatach puckim i wejherowskim, raport Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, s. 28.

<sup>23</sup> Raport Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, s. 30.

## Inicjatywy społeczne

- ***Spółeczna Rada Narodowego Programu Redukcji Emisji***

Główną misją Rady jest dostarczenie wicepremierowi, ministrowi gospodarki Waldemarowi Pawlakowi, niezależnej i wszechstronnej strategicznej wiedzy umożliwiającej realizację konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju oraz przekonanie społeczeństwa do zasadności działań na rzecz ochrony klimatu w ich optymalnym kształcie.

Rada negatywnie odniosła się do konsultowanego projektu, uznając, że narusza on formalne zasady tworzenia oryginalnych dokumentów i ma istotne wady merytoryczne, gdyż znaczne jego fragmenty są kopiami innych dokumentów. W związku z powyższym *Prognoza* nie powinna być odebrana przez zleceniodawcę (Ministerstwo Gospodarki) bez uprzedniego, gruntownego poprawienia wad o charakterze formalnym i merytorycznym.

- ***Inicjatywa Antynuklearna***

Inicjatywa Antynuklearna powstała jako reakcja na przyjęte przez polski rząd założenia polityki energetycznej, w których budowa elektrowni atomowych jest traktowana jako konieczność. Wszystkie przedłożone przez Inicjatywę uwagi w sposób skrajnie negatywny odnosiły się do konsultowanego dokumentu. Stwierdzano, że jest on oparty na propagandzie i kłamstwie. Biorąc pod uwagę powyższe konstatacje, Inicjatywa Antynuklearna w jednej z końcowych uwag domagała się całkowitego odrzucenia konsultowanego dokumentu na rzecz rzeczywistej realizacji zasad społeczeństwa zrównoważonego ekologicznie.

- ***Organizacje proekologiczne***

Organizacje proekologiczne są to organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona środowiska. Zrzeszenia te z założenia nie są nastawione na zysk i działają w szeroko pojętym interesie publicznym. Są to jednostki niezależne, funkcjonujące poza strukturami administracji rządowej i samorządowej. Do najaktywniejszych interesariuszy spośród organizacji proekologicznych partycypujących w konsultacjach w sprawie *Prognozy* należy zaliczyć Greenpeace, którego reprezentantem był m.in. Jan Haverkamp. Organizacja ta zwróciła uwagę na słabe rozeznanie w kwestiach poruszanych w *Prognozie* nawet wśród organizacji ekologicznych i udowodniła swą determinację oraz chęć uczestniczenia w konsul-

tacjach poprzez zaangażowanie w nie eksperta z zagranicy. Należy zaznaczyć, że organizacje tego typu są zadeklarowanymi przeciwnikami energii jądrowej. Nierzadko angażują się w akcje mające na celu zablokowanie inicjatyw nuklearnych. Wraz ze zbliżaniem się rozpoczęcia budowy pierwszej elektrowni atomowej w Polsce zaangażowanie organizacji zielonych może przybrać bardziej wyraźny charakter (blokady, protesty, akcje propagandowe).

- **Klub Przyrodników**

Klub Przyrodników jest pozarządowym stowarzyszeniem społecznym prowadzącym aktywną działalność na rzecz ochrony przyrody i edukacji ekologicznej społeczeństwa. W przeciwieństwie do stanowiska Inicjatywy Antynuklearnej Klub Przyrodników nie zanegował *a priori* wszystkich założeń zawartych w *Prognozie*. Pod pewnymi warunkami uznał możliwość wykorzystania energetyki jądrowej jako jednego z przyszłych źródeł energii. Większość uwag przedłożonych przez Klub miała charakter merytoryczny i ogniskowała się wokół kwestii wpływu budowy elektrowni na środowisko – ze względu na fakt, że wagi przyporządkowane poszczególnym kryteriom środowiskowym w obecnie przedstawionej analizie nie odzwierciedlają rzeczywistego znaczenia poszczególnych aspektów środowiskowych.

- **Instytut na rzecz Ekorozwoju**

Instytut na rzecz Ekorozwoju to pozarządowa organizacja ekologiczna powstała w 1990 r. W swojej działalności kieruje się misją budowania relacji między rozwojem społecznym i gospodarczym a ochroną środowiska. Stanowisko Instytutu względem *Prognozy* odzwierciedla jego negatywny stosunek do energetyki jądrowej. W opinii tej jednostki kluczowym problemem jest istotne nieporozumienie związane z funkcją, jaką ma pełnić *Prognoza* będąca w obecnym kształcie częścią propagandy na rzecz energetyki jądrowej, a nie obiektywną oceną potencjalnych skutków dla środowiska, ludzi i dóbr materialnych ewentualnego wdrażania *Programu Polskiej Energetyki Jądrowej*. Zdaniem autorów niniejszych uwag konsultowany dokument ma niską wartość merytoryczną, a opisane w nim rozwiązania alternatywne – tendencyjny charakter. Ponadto w analizie ryzyk nie poświęcono miejsca na tak ważne z punktu widzenia Instytutu kwestie, jak niepewność informacji i niewystarczająca ilość danych.

- ***Polski Klub Ekologiczny - Okręg Mazowiecki***

Polski Klub Ekologiczny jest ogólnopolską organizacją pozarządową istniejącą od 1981 r., której główną misję stanowi promowanie zrównoważonego rozwoju jako podstawy polityki społeczno-gospodarczej Polski. Jednym z głównych celów działania PKE jest poprawa stanu środowiska naturalnego w naszym kraju oraz kształtowanie w społeczeństwie świadomości, że jakość życia zależy od racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi i zachowania równowagi między środowiskiem a rozwojem cywilizacji. W ramach procedury konsultacyjnej PKE wyraził swoje zaniepokojenie przeprowadzonym przez Ministerstwo Gospodarki trybem konsultacji dokumentu *Prognozy* oraz podważył podstawy prawne regulujące cały proces konsultacji, stwierdzając w jednej z uwag, że dialog w tej formie nie spełnia wymogów prawa krajowego w zakresie oceny oddziaływania na środowisko dokumentów strategicznych.

- ***Greenpeace Polska/Jan Haverkamp***

W procesie konsultacji społecznych Greenpeace Polska oraz Jan Haverkamp (będący ekspertem Greenpeace'u ds. energii atomowej) złożyli wiele negatywnych uwag odnośnie do *Polskiego Programu Energetyki Jądrowej* oraz zastrzeżeń prawnych w zakresie uchybień proceduralnych co do formy oraz warunków przeprowadzenia niniejszych konsultacji.

Greenpeace Polska przedłożył 6 uwag, Jan Haverkamp natomiast 52. Gwoli ścisłości należy dodać, że w rzeczywistości jest to liczba o połowę mniejsza, ponieważ zostały one przesłane w dwóch odrębnych turach, nie różniąc się właściwie zawartością merytoryczną.

Główne zarzuty formalne zawarte w przedłożonych uwagach dotyczyły zapewnienia niewystarczającego czasu na przedstawienie wniosków oraz dostępności dokumentacji wyłącznie w języku polskim. Wyznaczony pierwotnie termin na przeprowadzenie konsultacji społecznych wynosił 21 dni i zdaniem autorów powyższych uwag uniemożliwiał przeprowadzenie rzetelnych i zgodnych z literą prawa konsultacji. Jednak okres 21 dni na składanie uwag jest terminem prawnie dozwolonym, wnioski postulujące jego zmianę zostały w pełni implementowane, a ostateczny termin zakończenia procedury konsultacji wyznaczono na 31 marca 2011 r., co spotkało się z pozytywnym odbiorem ze strony obu ww. podmiotów. Drugą najmocniej podkreślaną uwagą formalną był fakt dostępności dokumentacji wyłącznie w języku polskim, co zdaniem Greenpeace'u jest niezgodnym z prawem przejawem dyskryminacji. Zarzut ten jest jednak pozbawiony podstaw prawnych, gdyż zarówno polskie prawo, jak i przy-

wolowana przez autorów konwencja z Aarhus nie wspomina o konieczności organizowania konsultacji w innych językach niż język kraju, w którym prowadzona jest procedura oceny oddziaływania na środowisko. W tym miejscu warto zauważyć, że jedna z uwag Greenpeace Polska dotyczyła uwzględnienia wniosków autorstwa Jana Haverkampa, które zostały przedłożone w języku angielskim. Jeśli trzymać się literalnie przepisów ustawy z 7 października 1999 r. o języku polskim (tekst jednolity Dz.U. 2011, nr 43, poz. 224), wspomniane uwagi i wnioski powinny zostać rozpatrzone po ich przedstawieniu przez wnioskodawcę w języku polskim. Niemniej mając na względzie podniesienie wartości merytorycznej konsultowanego dokumentu oraz uspołecznienie procesów decyzyjnych, Ministerstwo Gospodarki przetłumaczyło powyższe uwagi i stały się one przedmiotem omówienia w dokumencie podsumowującym przeprowadzone konsultacje.

Poza dwiema wspomnianymi uwagami formalnymi pozostałe przedłożone przez ww. podmioty wnioski podzielić możemy ze względu na stosunek merytoryczny względem *Prognozy Oddziaływania na Środowisko Programu Polskiej Energetyki Jądrowej*. Na podstawie tego podziału zasadniczo wyróżnić możemy wnioski niezwiązane bezpośrednio z konsultowanym dokumentem oraz te, które w sposób merytoryczny i szczegółowy odnoszą się do powyższego programu.

Z 58 przedłożonych przez oba podmioty uwag prawie 1/3 została odrzucona ze względu na fakt, że nie były związane z konsultowanym dokumentem, a ich merytoryczna zawartość jednoznacznie odzwierciedlała skrajnie negatywne stanowisko Greenpeace’u względem energii atomowej. Zaznaczyć w tym miejscu trzeba, że zarówno *Polityka Energetyczna Polski 2030*, jak i *Program Polskiej Energetyki Jądrowej* były dokumentami wcześniej konsultowanymi.

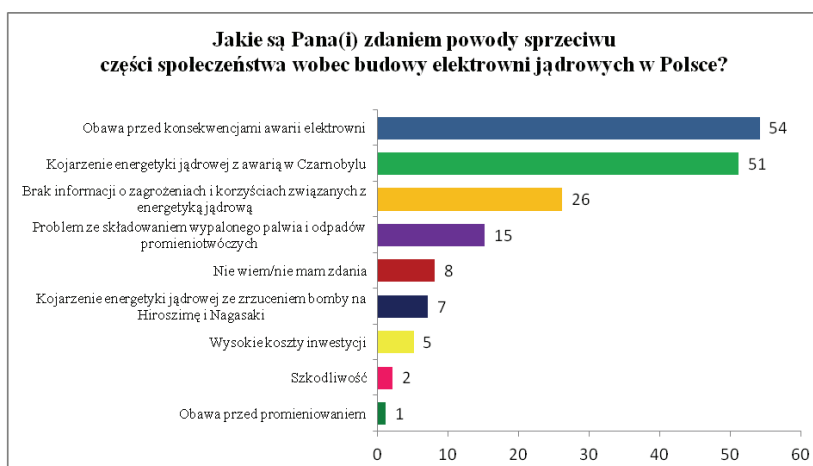
Drugim dominującym typem przedłożonych uwag były szczegółowe zapytania merytoryczne związane z aspektami technicznymi budowy przyszłej elektrowni. W uwagach tych szczególny nacisk położono na kwestie bezpieczeństwa w przypadku poważnych awarii jądrowych, wykorzystanie paliwa jądrowego i odpadów radioaktywnych, oddziaływanie emisji oraz potencjalne skutki promieniowania. Wszystkie wymienione uwagi rozpatrzono, a zarzuty w nich zawarte zostały odrzucone ze względu na fakt, że przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa Gospodarki analizy przewidziały i wykluczyły ich wystąpienie, a szansa na wystąpienie pozostałych zagrożeń została sprowadzona do akceptowalnego poziomu ryzyka.

## Osoby fizyczne

W obliczu zwiększenia zapotrzebowania na energię, niepokojów wynikających ze zmian klimatycznych, a także obaw związanych z uzależnieniem polskiego sektora energetycznego od źródeł energii pochodzących z jednego kraju obywatele Polski jako jedna z głównych grup konsumentów energii elektrycznej powinni wykazywać duże zainteresowanie tematyką energetyczną, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień związanych z energią jądrową.

Polska Agencja Atomistyki od 1994 r. zleca przeprowadzenie sondaży mających na celu zbadanie stanowiska opinii publicznej wobec energetyki jądrowej<sup>24</sup>. Z badań zorganizowanych w 2008 r. wynika, że prawie połowa Polaków (47%) jest zdania, że Polska powinna w najbliższym czasie zbudować elektrownię jądrową, 38% jest przeciw, a 15% nie ma zdania.

Poniższy wykres przedstawia główne powody sprzeciwu części społeczeństwa wobec budowy elektrowni jądrowych w Polsce.



Z kolei według najnowszych badań przeprowadzonych przez CBOS we wrześniu 2009 r. wynika, że 50% badanych opowiada się za budową elektrowni jądrowej, 40% jest przeciw, a 10% nie ma zdania<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> W latach 1994–2000 badania takie prowadził DEMOSKOP, od 2003 r. natomiast sondaże na zlecenie PAA przeprowadza Instytut Badania Opinii i Rynku PENTOR SA, cytat za: [www.atom.edu.pl/images/stories/atomowe/publikacje/II\\_szkola\\_ej/referaty/mozliwosci\\_i\\_zadania/5\\_S\\_Latek\\_.pdf](http://www.atom.edu.pl/images/stories/atomowe/publikacje/II_szkola_ej/referaty/mozliwosci_i_zadania/5_S_Latek_.pdf).

<sup>25</sup> Dane za: <http://elektrownia-jadrowa.pl/Coraz-wiecej-Polakow-godzi-sie-na-budowe-elektrowni-jadrowej-w-swoim-sasiedztwie-wnp-pl-Dariusz-Ciepiela.html>.



W powyższym kontekście warto zwrócić uwagę na dwie bardzo istotne kwestie. Pierwsza wiąże się z jednym z partykularnych celów przeprowadzonych konsultacji względem *Prognozy*. Mianowicie, jej szczegółowy charakter pozwolił na wyczerpujące wyjaśnienie wyżej wskazanych powodów sprzeciwu części społeczeństwa wobec budowy elektrowni jądrowej w Polsce. Niemniej te starania podmiotu odpowiedzialnego za przygotowanie dokumentu, podjęte w celu rozpowszechnienia informacji o podejmowanych działaniach i zwiększenia akceptacji zaproponowanych rozwiązań, nie przełożyły się na zainteresowanie ze strony obywateli - w procesie konsultacji partycypowało łącznie jedynie 6 osób prywatnych (24 uwagi szczegółowe). Udział opinii publicznej w przeprowadzonych przez Ministerstwo Gospodarki konsultacjach uznać należy za wyjątkowo niski.

### Wykres 1

Liczba wniosków zgłoszonych do Programu Polskiej Energetyki Jądrowej



Z ogólnej liczby 24 przedłożonych uwag w dalszych pracach uwzględniono 6. Większość stanowiła ogólne ustosunkowanie się do dokumentu. Pojawiły się również uwagi odnośnie do objętości konsultowanego dokumentu oraz metodologii w zakresie obliczania kosztów ekologicznych i społecznych planowanej inwestycji.

## 5. Analiza wyników konsultacji społecznych

W trwających od 30 grudnia do 31 marca 2011 r. konsultacjach społecznych w sprawie *Prognozy Oddziaływania na Środowisko Programu Polskiej Energetyki Jądrowej* sformułowano łącznie 232 uwagi. Proporcje ich podziału pomiędzy przedstawiciele podmiotów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i społecznych, zrzeszeń ekologicznych oraz osób fizycznych nie są jednak zbliżone. Część z nich autorzy *Prognozy* uznali za zasadne i wymagające uwzględnienia, część odnosiła się do zagadnień już wziętych pod uwagę w konsultowanym dokumencie, reszta natomiast nie została poddana analizie. Co ważne, znaczna część nadesłanych stanowisk nie miała merytorycznego związku z tekstem *Prognozy*, dotyczyła zaś *Programu Polskiej Energetyki Jądrowej* do roku 2030 r., który to dokument jest elementem suwerennej polityki każdego państwa - podejmowanej przez uprawnione do tego organy w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego - i który był poddany wcześniejszym konsultacjom społecznym, zgodnie z obowiązującymi dla tego typu dokumentów zasadami.

### Wykres 2

Procentowy podział wniosków ze względu na źródło pochodzenia



W trakcie konsultacji społecznych swoje opinie zgłosiło łącznie 16 podmiotów, wśród których znalazły się:

- ♦ 3 podmioty administracji publicznej:
  - Urząd Dozoru Technicznego;

- ♦ Państwowy Instytut Geologiczny - Państwowy Instytut Badawczy;
- ♦ Zarząd Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego;
- ♦ 6 organizacji pozarządowych, w tym 4 podmioty proekologiczne:
  - ♦ Inicjatywa Antynuklearna;
  - ♦ Społeczna Rada Narodowego Programu Redukcji Emisji;
  - ♦ Greenpeace Polska/Jan Haverkamp;
  - ♦ Klub Przyrodników;
  - ♦ Polski Klub Ekologiczny - Okręg Mazowiecki;
  - ♦ Instytut na rzecz Ekorozwoju;
  - ♦ 6 podmiotów indywidualnych.

### Wykres 3

Rozkład uwag zgłoszonych przez organizacje pozarządowe i społeczne



Spośród organizacji pozarządowych i społecznych najwięcej uwag zostało zgłoszonych przez Inicjatywę Antynuklearną - organizację sprzeciwiającą się prowadzeniu przez Polskę polityki energetycznej opartej na budowie elektrowni atomowych i nazywającą te plany „atomowym Goliatem stojącym u bram Polski”<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> [http://bip.mg.gov.pl/files/upload/12331/wyniki\\_konsultacji\\_spol\\_Prognozy.pdf](http://bip.mg.gov.pl/files/upload/12331/wyniki_konsultacji_spol_Prognozy.pdf), s. 93.

Wykres 4

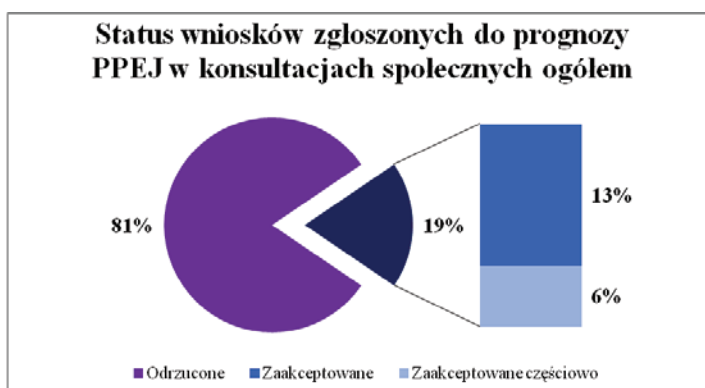
Rozkład uwag zgłoszonych przez podmioty państwowe



W strukturze podmiotów uczestniczących w konsultacjach dominują te o zasięgu ogólnopolskim. Silna reprezentacja organizacji działających w skali ponadregionalnej znajduje swoje uzasadnienie w charakterze konsultowanego dokumentu, który mieści się w ogólnym pojęciu dokumentów strategicznych opracowywanych przez rząd.

Wykres 5

Sposób uwzględnienia uwag



Analizę nadesłanych stanowisk oraz przygotowanie uzasadnień do nich oparto na tabelarycznych zestawieniach, utworzonych przez wybór kluczowych sformułowań i kwestii problematycznych zawartych w nadesłanych stanowiskach w sprawie projektu. Ogółem do *Prognozy* będącej

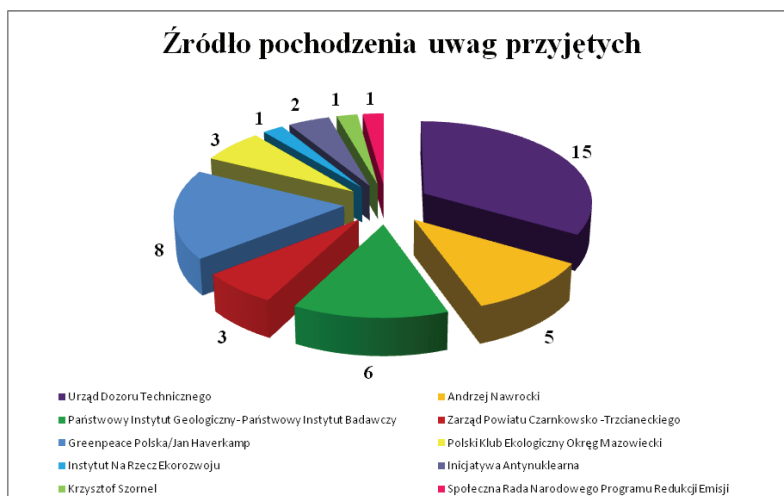
przedmiotem niniejszej analizy zgłoszono łącznie 232 uwagi. Na potrzeby tego raportu przyjęto trzy poziomy klasyfikacji nadesłanych stanowisk:

- ◆ uwaga przyjęta;
- ◆ uwaga odrzucona (wśród nich znajdują się również wnioski niezrozumiałe, o charakterze ogólnym czy nieodwołujące się w sposób bezpośredni do konsultowanego dokumentu, dla których określenie istoty zgłoszonego stanowiska nie było możliwe);
- ◆ uwaga przyjęta częściowo (w przypadku uwzględnienia części przedstawionego stanowiska).

Warto równocześnie zwrócić uwagę na charakter i źródło pochodzenia uwag, które zostały przyjęte. Rozkład ten pokazano na wykresie 6.

Wykres 6

### Źródło pochodzenia uwag przyjętych



Łatwo zatem zauważyć, że przytaczająca większość ma charakter techniczny i odnosi się do szczegółowych zagadnień naukowych lub dotyczy kwestii językowych. Jedyną przyjętą uwagą formalną jest wniosek złożony przez Jana Haverkampa i Greenpeace o przedłużenie terminu konsultacji<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Stosowny wniosek formalny w tej sprawie został złożony do Ministerstwa Gospodarki 17 stycznia 2011 r. Jego autorami byli dyrektor Greenpeace Polska Robert Cyglicki oraz Jan Haverkamp.

Trzeba zauważyć, że uwagi o charakterze ogólnym, polemicznym wobec podstawowych założeń *Prognozy* (np. kontestacja konieczności zwiększenia produkcji energii w Polsce lub zarzut braku zbadania rozwiązań alternatywnych wobec korzystania z atomu) oraz niewpływające na jej treść były najczęściej zgłaszane przez proekologiczne organizacje pozarządowe, takie jak: Klub Przyrodników, Greenpeace Polska/Jan Haverkamp oraz Inicjatywa Antynuklearna. Powyższe podmioty są autorami blisko połowy zgłoszonych uwag o charakterze krytycznym zarówno wobec PPEJ, jak i samej *Prognozy*. Zupełnie odmienne stanowisko zaprezentowały podmioty administracji publicznej uczestniczące w konsultacjach, gdyż żaden z nich nie zaprezentował uwag negujących zasadność obu dokumentów.

Spośród 232 uwag zgłoszono 181 merytorycznych i 51 formalnych<sup>28</sup>. Uwagi formalne pochodzą od przeważającej większości podmiotów biorących udział w konsultacjach.

Wykres 7

Rozkład uwag merytorycznych i formalnych



Spośród wspomnianych uwag formalnych na szczególną uwagę, ze względu na częstotliwość występowania, zasługują następujące argumenty:

- ♦ **objętość dokumentu.** Uwaga została podniesiona m.in. przez Andrzeja Nawrockiego oraz Inicjatywę Antynuklearną. Cho-

<sup>28</sup> Zastosowane w metodologii niniejszej analizy kryterium podziału ma charakter subiektywny. Za uwagi merytoryczne uznano te, które odnoszą się do meritum dokumentu. Wskaźnik formalny dotyczy natomiast uwag dotyczących kwestii proceduralnych, procesowych i technicznych w tym zakresie.

dziło o to, że przeciętny obywatel nie był w stanie w tak krótkim czasie zapoznać się z dokumentem liczącym ponad 1000 stron;

- ♦ **językowe.** Uwaga została podniesiona m.in. przez Andrzeja Nawrockiego oraz Krzysztofa Szornela. Wątpliwością pozostaje to, czy omyłki edytorskie mają znaczenie dla meritum dokumentu. Wysoki poziom szczegółowości *Prognozy* w zakresie technicznych aspektów rozwoju energii jądrowej sprawia, że autorom raportu trudno jest ocenić zasadność niektórych propozycji. Za uwagi językowe przyjęto zatem te, które Ministerstwo Gospodarki określa jako błędy edytorskie lub które mają za zadanie poprawienie płynności językowej i stylistycznej dokumentu;
- ♦ **jakość przygotowania dokumentu.** Najwięcej wątpliwości wzbudził czas, w jakim trwały prace nad dokumentem (około miesiąca). Kwestia ta została podniesiona przez wiele podmiotów, m.in. przez Zarząd Powiatu Czarnkowsko-Trzcianckiego, Andrzeja Nawrockiego oraz Społeczną Radę Narodowego Programu Redukcji Emisji. Podkreśla się tu niemożność, po pierwsze, przygotowania dokumentu o takiej objętości w takim krótkim czasie, a po drugie, dogłębnej analizy problemu.

Jedna z organizacji - Inicjatywa Antynuklearna - podnosi również kwestię przygotowania merytorycznego autorów, zarzucając im powiązania z przemysłem nuklearnym, a przez to niesamodzielność w pracy nad projektem. Kolejnym problemem jest brak badań własnych oraz bazowanie tylko na istniejących już dokumentach, co z jednej strony może być przyczyną ogólnikowości dokumentu (Andrzej Nawrocki), z drugiej zaś powoduje, że cały proces jego przygotowywania pozbawiony jest jawności i transparentności.

Powyższe argumenty w rozumieniu podmiotów zgłaszających utrudniają przeprowadzenie efektywnych konsultacji społecznych, opartych na szerokim udziale obywateli. Ze względu na kompleksowość dokumentu oraz wiedzę specjalistyczną w nim zawartą argument o stosunku czasu do objętości dokumentu powtarzał się najczęściej. Z punktu widzenia formalnego zatem konsultacje społeczne miały ograniczony zasięg i mogły być skierowane tylko do wąskiej grupy odbiorców (eksperti, badacze, osoby od wielu lat zajmujące się tematyką energetyczną). Z drugiej strony w *Prognozie* pojawia się podrozdział *Streszczenie w języku niespecjalistycznym*, który ma na celu przybliżenie zagadnień energetycznych laikom. Jego

istnienie zostało zauważone i pozytywnie ocenione jedynie przez Andrzeja Nawrockiego.

W kontekście badania jakości konsultacji społecznych analiza uwag merytorycznych ma jedynie pośrednie zastosowanie. Jedną z kwestii poruszanych przez wiele podmiotów jest brak wskazania konkretnej lokalizacji pod budowę elektrowni atomowej, co mogłoby przyczynić się do wzrostu zainteresowania lokalnych społeczności i samorządów. Ze wspomnianych podmiotów w konsultacjach wziął udział jedynie Zarząd Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego oraz Sławomir Brodziński jako reprezentant lokalnej społeczności.

## 6. Analiza jakości konsultacji społecznych

### Ocena spełnienia uwarunkowań prawnych

Zgodnie z ustawą z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008, nr 199, poz. 1227 z późn. zm.) społeczeństwu należy umożliwić przekazywanie uwag lub wniosków w trakcie minimum 21-dniowego okresu konsultacji. Przyjęty sposób wnoszenia uwag stanowiły tradycyjna forma pisemna lub użycie środków komunikacji elektronicznej. W ramach procedury konsultacji społecznych przewidzianej w art. 39 ustawy pierwotnie wyznaczono 21-dniowy termin składania uwag (30 grudnia - 19 stycznia 2011 r.), o czym poinformowano w drodze ogłoszenia opublikowanego na witrynie internetowej Ministerstwa Gospodarki oraz w BIP. W związku z licznymi uwagami odnośnie do przewidywanego terminu okres na składanie uwag i wniosków został wydłużony do zaproponowanego 31 marca 2011 r. Jednocześnie trzeba pamiętać, że nawet licząc termin 21-dniowy, należy przedłużyć go, biorąc pod uwagę dni wolne od pracy. Zgodnie z orzecnictwem Najwyższego Sądu Administracyjnego *okres ten musi przypadać na dni robocze urzędu*<sup>29</sup>.

Konsultacje miały charakter otwarty, a każda instytucja, organizacja społeczna czy każdy obywatel zainteresowany problematyką energii jądrowej mieli prawo do wyrażenia swojej opinii. Wszystkie uwagi i wnioski składane w ramach procedury z udziałem społeczeństwa stały się przedmiotem analizy i zostały wzięte pod uwagę w dalszych pracach nad treścią *Prognozy*.

<sup>29</sup> Wyrok NSA z 4 listopada 1999 r., IV SA 1683/98, LEX nr 48260.



Z drugiej strony warto podkreślić, że zgodnie z art. 54 wspomnianej ustawy konsultacjom powinny być poddane łącznie oba dokumenty: *Polski Program Energetyki Jądrowej* oraz *Prognoza Oddziaływania na Środowisko*. W rzeczywistości jednak konsultacje te dzieliło kilka miesięcy.

### Ocena realizacji celów konsultacji

W dokumencie Ministerstwa Gospodarki pt. *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych* wyodrębniono następujące trzy cele szczegółowe konsultacji społecznych:

- ◆ zgromadzenie brakujących danych;
- ◆ rozpowszechnienie informacji o podejmowanych działaniach;
- ◆ zwiększenie akceptacji dla tworzonego rozwiązania.

W tym miejscu warto zauważyć, że od określenia hierarchii celów zależy również wybór metody konsultowania dokumentu oraz identyfikacja interesariuszy, których założenia konsultowanego dokumentu bezpośrednio dotyczą. W przypadku ustalania gradacji celów względem konsultacji społecznych dla *Prognozy* decydujące znaczenie miał etap prac, na którym przeprowadzano konsultacje. W związku z tym, że założenia do *Prognozy* były w stadium finalnym, celem konsultacji w zakresie merytorycznych zmian w dokumencie była weryfikacja opracowanych rozwiązań oraz estymacja kosztów i korzyści różnych wariantów, tak by uniknąć dalszych błędów.

Informacje o podejmowanych działaniach Ministerstwo Gospodarki rozpowszechniało za pomocą środków masowego przekazu oraz specjalnie w tym celu stworzonej strony internetowej. Mając na względzie transparentność całego procesu konsultacji, zdecydowano się na ich prowadzenie w formule otwartej, umożliwiającej wszystkim zainteresowanym wzięcie w nich udziału. Realizacji powyższego celu służyć miała publikacja konsultowanego dokumentu na stronach internetowych ministerstwa oraz BIP z informacją na temat możliwych form przesyłania swoich uwag. Takie działanie pozwalało zebrać opinie od bardzo dużej liczby interesariuszy, dzięki czemu informacje o tematach poruszanych w *Prognozie* były lepiej rozpowszechnione.

Z racji tego, że założenia zawarte w *Prognozie* są jedynie częścią całego *Programu Polskiej Energetyki Jądrowej*, działania zmierzające do zwiększenia akceptacji zawartych w tych dokumentach rozwiązań mają charakter kompleksowy i podejmowane były nie tylko podczas konsultacji społecznych w sprawie samej *Prognozy*, lecz także od momentu skierowania pod obrady Komitetu Stałego Rady Ministrów całego projektu PPEJ,

którego częścią składową jest sama *Prognoza*. W ramach podejmowanych działań Ministerstwo Gospodarki zwoływało liczne konferencje oraz brało udział w spotkaniach eksperckich organizowanych przez media. Wszystkie te przedsięwzięcia miały popularyzować i rozpowszechniać wiedzę na temat energetyki jądrowej w Polsce<sup>30</sup>.

W opinii grupy warsztatowej jakość działań podejmowanych w ramach rozpowszechniania informacji o konsultacjach oraz całym programie energetycznym (a tym samym zwiększenie społecznej akceptacji) mogłaby być znacznie wyższa, gdyby w procesie w większym stopniu uczestniczyło środowisko naukowe. W całym kraju funkcjonuje kilkanaście instytucji naukowych prowadzących badania z zakresu fizyki jądrowej<sup>31</sup>. Ich znaczenie powinno systematycznie wzrastać wraz z finalizacją prac nad PPEJ i rozpoczęciem budowy pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce. Środowiska naukowe mogą realizować wspomniane wyżej cele poprzez wsparcie merytoryczne oraz edukację społeczną, dostarczając rzetelnych i wiarygodnych informacji na temat energetyki jądrowej. W zgłoszonych stanowiskach do *Prognozy* często podnoszono argument o niezrozumiałości projektowanych rozwiązań. Rolą środowiska naukowego byłaby w tym przypadku merytoryczna pomoc w formie odpowiedniej do charakteru konsultowanego dokumentu. Narodowe Centrum Badań Jądrowych w Świerku w ramach polityki edukacyjnej prowadzi wykłady i szkolenia zarówno o charakterze specjalistycznym (dla nauczycieli przedmiotów przyrodniczych: warsztaty i szkolenia poświęcone metodom nauczania fizyki jądrowej i powiązanych z nią zagadnień, w tym energetyki jądrowej i termojądrowej), jak i dla uczniów szkół gimnazjalnych i średnich, mające na celu popularyzowanie wiedzy o energetyce nuklearnej. Ograniczona infrastruktura pozwala na przyjęcie corocznie około 6-7 tys. słuchaczy.

Grupa warsztatowa spotkała się też z prof. Ludwikiem Dobrzyńskim, przedstawicielem Działu Szkoleń i Doradztwa Narodowego Centrum Badań Jądrowych. Według niego ograniczony udział Centrum w projektowaniu polskiej polityki energetycznej wynikał z ograniczeń budżetowych, braku wsparcia dla polskich naukowców, oparcia się na zagranicznych

<sup>30</sup> Jedną z kluczowych w tym zakresie była konferencja ministerialna na temat polityki energetycznej zorganizowana 11 października 2011 r. w ramach polskiej prezydencji w UE.

<sup>31</sup> Są to: Środowiskowe Laboratorium Ciężkich Jonów, Instytut Fizyki Jądrowej Polskiej Akademii Nauk, Instytut Problemów Jądrowych, Główny Instytut Górnictwa, Instytut Energii Atomowej, Instytut Fizyki Plazmy i Laserowej Mikrosyntezy, Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Izotopów POLATOM, Instytut Chemii i Techniki Jądrowej, Instytut Fizyki Jądrowej im. Henryka Niewodniczańskiego Polskiej Akademii Nauk (IFJ PAN), Instytut Problemów Jądrowych im. Andrzeja Sołtana (IPJ) oraz Narodowe Centrum Badań Jądrowych w Świerku.

ekspertach oraz sporów kompetencyjnych co do kształcenia wyspecjalizowanej polskiej kadry zajmującej się energetyką jądrową.

### **Analiza standardów konsultacji**

Przeprowadzenie społecznych konsultacji aktów normatywnych należy uznać za *conditio sine qua non* racjonalności działań prawodawcy oraz prawidłowej i pełnej oceny przewidywanych skutków regulacji (OSR). Wysokie wymagania partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia prawa są regulowane nie tylko na poziomie krajowym, lecz także wynikają z członkostwa Polski m.in. w Unii Europejskiej. Zdaniem autorów niniejszego raportu minimalne standardy konsultacji publicznych określone przez tę organizację powinny być implementowane do polskiego porządku prawnego jako normy *ius cogens*.

Mając na uwadze rzetelność konsultacji obywatelskich prowadzonych w państwach członkowskich Unii oraz w celu wskazania reguł dobrych praktyk prowadzenia konsultacji, swoje standardy dotyczące minimum konsultacyjnego opracowała Komisja Europejska w komunikacie *W kierunku wzmocnionej kultury konsultacji i dialogu – ogólne zasady i minimalne standardy konsultacji z zainteresowanymi stronami*<sup>32</sup>.

Zestaw minimalnych standardów konsultacji według Komisji Europejskiej to:

- ◆ zapewnienie, by każdy z uczestników konsultacji otrzymał wszystkie niezbędne informacje dotyczące propozycji regulacji;
- ◆ objęcie konsultacjami wszystkich grup docelowych;
- ◆ prowadzenie konsultacji za pośrednictwem środków komunikacyjnych dostosowanych do celów rozmów i oczekiwań ich uczestników;
- ◆ pozostawienie wystarczającego czasu na to, by umożliwić uczestnictwo w konsultacjach (minimum 8 tygodni dla konsultacji pisemnych, powiadomienie o spotkaniach konsultacyjnych na co najmniej 20 dni wcześniej);
- ◆ potwierdzanie otrzymania odpowiedzi;
- ◆ publikacja raportu opisującego wyniki konsultacji oraz sposób wykorzystania ich w trakcie dokonywania oceny skutków regulacji.

---

<sup>32</sup> European Commission, *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM(202) 704 final, Brussels 2005.

Wymóg zapewnienia, by każdy z uczestników konsultacji otrzymał wszystkie niezbędne informacje dotyczące propozycji regulacji, został spełniony poprzez opublikowanie na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki kompletu dokumentów dotyczących projektowanego *Programu Polskiej Energetyki Jądrowej* wraz ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko i załącznikami. Taka szczegółowość jest potrzebna po to, by interesariusz miał podstawę do wyrobienia sobie niezależnego poglądu opartego na faktach, a nie na ogólnikach, oraz by *Prognoza* spełniała swoją funkcję informacyjną. Za wartość dodaną należy uznać załączenie w dokumencie *Prognozy* streszczenia omawianych zagadnień w języku niespecjalistycznym, co w konsekwencji zwiększyło edukacyjną wartość konsultowanych treści. Tak więc powyższy standard został spełniony.

Warunek drugi przewiduje objęcie konsultacjami wszystkich grup docelowych. Jego realizację zapewniono przez otwartą formę prowadzonych konsultacji. Miały one zatem charakter publiczny i opierały się na zasadach równości i otwartości, co oznacza, że partycypować w nich mogła nieograniczona liczba interesariuszy. Organizatorzy nie ograniczyli się tym samym wyłącznie do partnerów instytucjonalnych.

Konsultacje społeczne mogą być przeprowadzane za pośrednictwem licznych metod, a w ramach każdej z nich da się wykorzystywać wiele różnych technik, które umożliwiają wyrażenie opinii<sup>33</sup>. W ramach prowadzonego dialogu podstawowym środkiem komunikacji z interesariuszami była strona internetowa. Taka forma konsultacji uwarunkowana była otwartym charakterem całej procedury ich przeprowadzenia. Uznac zatem należy, że środki komunikacji zostały należycie dostosowane do celów przedsięwzięcia i oczekiwań uczestników. Niemniej w toku warto też zwrócić uwagę na zupełnie odmienne opinie w tej materii. Zdaniem wielu organizacji ekologicznych wykorzystywanie internetu w konsultacjach społecznych paradoksalnie przyczyniło się do zmniejszenia wysiłków na rzecz aktywnego informowania podmiotów potencjalnie zainteresowanych udziałem w dialogu. Publikacja stosownego komunikatu na stronach internetowych urzędu jest często jedynym działaniem informacyjnym podejmowanym przez daną jednostkę. Wątpliwe jest jednak to, by każdy obywatel codziennie śledził strony internetowe wszystkich urzędów w poszukiwaniu informacji o postępowaniach, które mogłyby go w jakimś stopniu dotyczyć<sup>34</sup>. Potwierdzeniem powyższej tezy może być nikły udział obywateli w konsultacjach w sprawie *Prognozy*.

<sup>33</sup> Więcej technik partycypacyjnych można znaleźć na stronie internetowej <http://partycypacjaobywatelska.pl/techniki>.

<sup>34</sup> *Jakość konsultacji społecznych w Polsce. Krajowa praktyka a uwarunkowania prawne*, red.

Standard czwarty związany jest z zapewnieniem wystarczającego czasu na odpowiedź. Doprecyzowanie założeń związanych z okresem konsultacji znajduje się w *Zasadach konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*. W przypadku konsultacji prowadzonych przez strony internetowe – biorąc jednocześnie pod uwagę fakt złożoności konsultowanej tematyki oraz umożliwienie uzyskania informacji o konsultacjach i zapoznania się z wszystkimi dokumentami – minimalny czas tego rodzaju konsultacji to 3 tygodnie. Z punktu widzenia efektywności całego procesu konsultacji społecznych jest to jeden z najważniejszych standardów, gdyż dopiero posiadając wszystkie informacje o planowanych przedsięwzięciach, można merytorycznie wypowiedzieć się na ich temat i współdecydować o ostatecznym kształcie, wykorzystując przysługujące obywatelom prawo udziału społecznego. 30 grudnia 2010 r. Ministerstwo Gospodarki zainicjowało procedurę konsultacji społecznych *Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko Programu Polskiej Energetyki Jądrowej*. Dokumentacja programu składa się z właściwej *Strategicznej Oceny...* (785 stron) oraz załącznika *Warianty lokalizacyjne* (295 stron). Ocena dotyczy projektu *Programu Polskiej Energetyki Jądrowej* z 16 listopada 2010 r., składającego się z kolejnych 125 stron. Na złożenie uwag ministerstwo wyznaczyło społeczeństwu 21 dni, tj. minimalny okres wymagany polskimi przepisami prawa. 21-dniowy czas na konsultacje społeczne, choć zgodny z ustawą, był mało adekwatny do złożoności problemu, a tym samym mógł przynieść niską efektywność całego procesu konsultacji. Dopiero po licznych uwagach dotyczących dłuższego czasu konsultacji Ministerstwo Gospodarki zdecydowało się na wydłużenie okresu z 21 dni do 3 miesięcy.

Standard piąty dotyczy potwierdzenia otrzymania odpowiedzi. W ramach procedury konsultacji prowadzonych przez Ministerstwo Gospodarki rolę taką odgrywało uzasadnienie do zgłoszonej uwagi, ujęte w dokumencie podsumowującym sposób uwzględnienia zgłaszanych uwag w ostatecznym tekście *Prognozy*.

Standard szósty odnosi się do publikacji raportu opisującego wyniki konsultacji oraz sposób wykorzystania ich w trakcie dokonywania oceny skutków regulacji. Ministerstwo Gospodarki nie przygotowało takiego dokumentu, co należy ocenić negatywnie. Kompleksowy opis całej procedury konsultacji wraz z konkluzjami stałby się należytym zamknięciem całego procesu. Przełamanie formalistycznego podejścia względem konsultacji, polegającego na sztywnym trzymaniu się poszczególnych przepisów ustawy, mogłoby przelożyć się na większe zaufanie do instytucji oraz

---

M. Wiśniewska, s. 74.

przeciwdziałać swoistemu poczuciu bezradności u obywateli, którzy nie interesują się sprawami publicznymi, nie angażując się tym samym w procesy decyzyjne. Brak raportu jest tym bardziej zaskakujący, gdyż informacja zwrotna o wynikach konsultacji znalazła się również w wewnętrznych regulacjach Ministerstwa Gospodarki w postaci wcześniej przywoływanych *Zasad konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*. W dokumencie tym wyraźnie podkreślono, że informacja o tym, w jaki sposób wkład interesariuszy został wykorzystany, pomaga w tworzeniu pozytywnego wizerunku administracji jako instytucji służącej realizacji interesów obywateli.

W uzupełnieniu standardów Komisji Europejskiej należy odwołać się do jeszcze jednej wytycznej zawartej w dokumencie Ministerstwa Gospodarki i zakładającej współpracę z partnerami społecznymi na każdym etapie prac nad opracowywaniem ustawy, rozporządzenia, dokumentu międzynarodowego, w tym pozalegisłacyjnych dokumentów UE<sup>35</sup>. Konsultacje w sprawie *Prognozy* zamiast we wstępnej fazie planowania projektu, w której można było dyskutować nad poszczególnymi założeniami i rozważać wiele opcji alternatywnych, rozpoczęły się wtedy, gdy cały projekt przyjął już konkretny kształt<sup>36</sup>. W zaistniałej sytuacji rozwiązania alternatywne często dodawane są tylko i wyłącznie po to, aby stworzyć wrażenie realnie dokonującej się analizy w obliczu zaistniałych uwarunkowań. Argumentem wskazywanym przez część ekspertów jako usprawiedliwiający zastosowanie takiej procedury jest narodowy charakter przyjętych założeń, będących elementami suwerennej polityki każdego państwa, podejmowanej przez uprawnione do tego organy w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego.

Reasumując, Ministerstwo Gospodarki w procedurze konsultacji społecznych *Prognozy Oddziaływania na Środowisko Programu Polskiej Energetyki Jądrowej* spełniło większość standardów dotyczących minimum konsultacyjnego i opracowanych przez Komisję Europejską oraz Ministerstwo Gospodarki. Główne uchybienia polegały na braku raportu podsumowującego, mającego formę kompleksowej i syntetycznej informacji zwrotnej

<sup>35</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, s. 5.

<sup>36</sup> Potwierdził to Michał Waligórski, były prezes Polskiej Agencji Atomistyki. Jego zdaniem *brakowało odpowiednich konsultacji w tej sprawie, a zalecenia i standardy międzynarodowe wyraźnie mówią, że kluczowym momentem jest jakaś forma decyzji, którą podejmuje naród w taki czy inny sposób. Obecna propozycja jest taka: Rada Ministrów przyjmuje program, minister gospodarki przyjmuje lokalizację, a przy lokalizacji jest referendum w okolicy. Ja bym wolał mieć jakąś dyskusję społeczną, parlamentarną i decyzję parlamentu w postaci uchwały, która przetrwa kolejne ekipy rządzące. Argument Ministerstwa Gospodarki jest taki, że nie ma na to czasu*, [www.rp.pl/artukul/578057.html](http://www.rp.pl/artukul/578057.html).

na temat wyników i sposobu przeprowadzenia konsultacji. Biorąc pod uwagę znaczenie poruszonych w *Prognozie zagadnień*, wskazane wydaje się również zorganizowanie spotkania publicznego (konferencji) poświęconego wynikom konsultacji.

## 7. Wnioski i rekomendacje

### Wnioski

Konsultacje społeczne poświęcone *Prognozie Oddziaływania na Środowisko Programu Polskiej Energetyki Jądrowej* - będącej analizą wszystkich znanych i przewidywanych oddziaływań, jakie niesie ze sobą plan rozwoju energetyki jądrowej w Polsce - stanowiły pierwszy krok do szerokiej dyskusji społecznej (która zintensyfikowała się po katastrofie w Fukushimie) na temat uwarunkowań technologicznych i strategicznych budowy w Polsce pierwszej elektrowni jądrowej.

Przygotowanie i upublicznienie dokumentów koncepcyjnych w zakresie warunków techniczno-ekonomicznych, lokalizacji oraz przewidywanego wpływu inwestycji na środowisko stanowiło wyraźny sygnał, że rząd, eksperci oraz cały sektor energetyczny przechodzą do faktycznej realizacji założeń *Programu Polskiej Energetyki Jądrowej*, przewidującego powstanie na terytorium Polski do 2020 r. pierwszej elektrowni jądrowej.

Merytoryczna - a nie jedynie wynikająca z przepisów prawnych - zasadność poddania *Prognozy* ocenie społeczeństwa nie budzi większych wątpliwości. Mając na względzie przeprowadzenie rzetelnych i zgodnych z prawem konsultacji społecznych, poszczególne działania podejmowane przez Ministerstwo Gospodarki odzwierciedlały dążenie do konkretyzacji idei demokracji partycypującej, a także miały się przyczynić do włączenia w proces decyzyjny jak największej liczby zainteresowanych tym podmiotów. Niemniej z zaskoczeniem należy przyjąć fakt uczestnictwa w konsultacjach bardzo małej liczby osób fizycznych, co podaje w wątpliwość nadanie mu miana „udziału społecznego”. Innym uchybieniem w procedurze konsultacyjnej jest brak informacji zwrotnej w postaci raportu podsumowującego.

### Rekomendacje

Rekomendacje mające przyczynić się do zmiany praktyki jakości konsultacji społecznych oraz podejścia decydentów do procesu podejmowania decyzji można sprowadzić do następujących postulatów:

- ***Publikacja raportu***

Sporządzanie raportów i sprawozdań z przeprowadzonych konsultacji społecznych, które na razie ma charakter fakultatywny, powinno się stać obligatoryjnym zadaniem organizatora konsultacji, finalizującym całą procedurę. W tym celu należy stosownym aktem prawnym określić grupę przedsięwzięć, dla których sporządzenie końcowego raportu będzie obowiązkowe.

- ***Współpraca z partnerami społecznymi na każdym etapie prac***

Konsultacje społeczne powinny mieć charakter pełny. „Państwo partycypacyjne” umożliwia swoim obywatelom uczestnictwo w każdym etapie prac legislacyjnych, począwszy od identyfikacji problemu, przez dobór instrumentów, opracowanie złożenia do projektu oraz finalnego aktu prawnego. W przeciwnym razie konsultacje nabierają charakteru fasadowego.

- ***Ujednolicenie przepisów prawnych***

W chwili obecnej brakuje systemowych rozwiązań prawnych w zakresie jednolitej procedury konsultacyjnej, które jasno określałyby sposób jej prowadzenia. W obliczu całego systemu legislacyjnego przepisy prawne dotyczące przeprowadzenia konsultacji społecznych zawarte są w kilkunastu aktach, które dodatkowo mają różny status (wytyczne, zasady, rozporządzenia, uchwały, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, konwencje, konstytucja). W związku z powyższym nierzadką praktyką staje się wybiórcze i instrumentalne wykorzystywanie przepisów prawnych przez instytucjonalnych decydentów. Ujednolicenie podstawy prawnej przeciwdziałałoby takiej praktyce, jednocześnie wzmacniając zaufanie obywateli w pewność przepisów prawa w tak ważnych z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego kwestiach jak partycypacja społeczna<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Warto docenić działania Sopotkiej Inicjatywy Rozwojowej, która opracowała Regulamin konsultacji społecznych, wykorzystywany w praktyce przez Radę Miasta Sopot, [www.sopockainicjatywa.org/tag/konsultacje/](http://www.sopockainicjatywa.org/tag/konsultacje/).



- ***Wykorzystanie różnorodnych metod i form konsultacji publicznych***

Procedura konsultacji społecznych nie powinna ograniczać się jedynie do udostępnienia konsultowanego dokumentu na stronach Biuletynu Informacji Publicznej wraz z wystąpieniem o opinie do potencjalnych interesariuszy. Metodologia prac nad projektami regulacji strategicznymi z punktu widzenia polityki państwa powinna być zróżnicowana w zależności do stadium procesu, w jakim dokument się znajduje. Należy też przeprowadzić badania ilościowe i jakościowe w wybranych grupach fokusowych (są to tzw. zogniskowane wywiady grupowe i eksperckie oraz e-konsultacje). Dopiero po skonsultowaniu wstępnych ustaleń rekomenduje się przeprowadzenie konsultacji otwartych, z kolei konsultacje społeczne w postaci zogniskowanych wywiadów grupowych i eksperckich powinny być kontynuowane również po opracowaniu projektu aktu normatywnego w celu analizy jego wewnętrznej spójności, a także zgodności z pierwotnymi założeniami.

- ***Stworzenie instytucji odpowiedzialnej za przeprowadzanie konsultacji społecznych***

Zajmowałaby się ona przeprowadzaniem i nadzorowaniem konsultacji, co niewątpliwie zwiększyłoby transparentność całego procesu oraz pozwoliło uzyskać najlepsze efekty z danych nakładów. Kryterium objęcia danej regulacji nadzorem nowo powołanej instytucji można by uczynić zakres oddziaływania regulacji zawartych w danym akcie prawnym lub wartość tejże inwestycji.

## **Bibliografia**

### **Akty prawne**

- Decyzja 2008/50/WE Komisji z 13 grudnia 2007 r. ustanawiająca szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zastosowania konwencji z Aarhus w odniesieniu do wniosków o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej aktów administracyjnych (Dz.Urz. UE L 13 z 16.01.2008, s. 24).
- Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.Urz. WE L 197 z 21.07.2001 r., s. 30).

- Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.Urz. UE L 156 z 25.06.2003, s. 17).
- Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.Urz. UE L 41 z 14.02.2003 r., s. 26).
- Dyrektywa 85/337/EWG Rady z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.Urz. WE L 175 z 05.07.1985, s. 40).
- European Commission, *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM(202) 704 final, Brussels 2005.
- Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym sporządzona w Espoo z 25 lutego 1991 r. (Dz.U. 1999, nr 96, poz. 1110).
- Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.Urz. UE L 264 z 25.09.2006, s. 13).
- Uchwała nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów.
- Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008, nr 199, poz. 1227).
- Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych, sierpień 2009 r., dokument rekomendowany do stosowania, decyzja Komitetu Rady Ministrów z 30 lipca 2009 r. (KRM-0102-40-09).

## Raporty i dokumenty

- Jakość konsultacji społecznych w Polsce. Krajowa praktyka a uwarunkowania prawne*, red. M. Wiśniewska, Warszawa 2007.
- Koziarek M., *Analizy i opinie. Jak zastąpić rytuał refleksją. Współpraca administracji i organizacji pozarządowych w postępowaniach prowadzących do wydania decyzji środowiskowej*, styczeń 2012 r.
- Latek S., *Postawy społeczeństwa polskiego wobec energetyki jądrowej*. Raport z badania dla Państwowej Agencji Atomistyki, 5 grudnia 2008 r.
- Ministerstwo Gospodarki, *Badanie przebiegu konsultacji regulacji prawnych w obszarze ich oddziaływania na sektor MŚP*, Warszawa 2009.

Ministerstwo Gospodarki, *Podręcznik konsultacji społecznych przy inwestycjach infrastrukturalnych*, Warszawa 2010.

Probosz M., Sadura P., *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.

*Prognoza Oddziaływania na Środowisko Programu Polskiej Energetyki Jądrowej.*

*Projekt Programu Polskiej Energetyki Jądrowej*, wersja z 16.12.2010 r., skierowana pod obrady Komitetu Stałego Rady Ministrów.

*Przejrzystość procesu stanowienia prawa*, red. M. Jurkiewicz, Warszawa 2008.

Raport Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, *Dla kogo Elektrownia Jądrowa? Opinia publiczna o planach rozwoju energetyki jądrowej w Polsce i w wybranych województwach w latach 2010–2011.*

*Stanowisko Obywatelskiego Forum Legislacji przy Fundacji im. S. Batorego w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji publicznych projektów ustaw oraz ich założeń (tezy)*, Warszawa 2011.

Wyniki konsultacji społecznych do *Prognozy Oddziaływania na Środowisko Projektu Programu Polskiej Energetyki Jądrowej.*

### **Strony internetowe**

*Coraz więcej Polaków godzi się na budowę elektrowni jądrowej w swoim sąsiedztwie*, <http://elektrownia-jadrolektrowni-jadrowej-w-swoim-sasiedztwie-wnp-pl-Dariusz-Ciepiela.htm>.

*Program energii atomowej w Polsce*, [www.boell.pl/downloads/Program\\_energii\\_atomowej\\_w\\_Polsce.pdf](http://www.boell.pl/downloads/Program_energii_atomowej_w_Polsce.pdf).

[www.greenpeace.org/poland/pl/](http://www.greenpeace.org/poland/pl/) - Greenpeace Polska.

[www.ian.org.pl](http://www.ian.org.pl) - Inicjatywa Antynuklearna.

[www.iea.org](http://www.iea.org) - Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej.

[www.ine-isd.org.pl](http://www.ine-isd.org.pl) - Instytut na rzecz Ekorozwoju.

[www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl) - Ministerstwo Gospodarki.

[www.paa.gov.pl](http://www.paa.gov.pl) - Państwowa Agencja Atomistyki.

### **Wykaz spotkań konsultacyjnych**

Jan Haverkamp, niezależny ekspert światowej organizacji ochrony środowiska Greenpeace w kwestiach związanych z energią jądrową.

Konferencja związana z prezentacją raportu *World energy outlook 2011*, Ministerstwo Gospodarki, 8 grudnia 2011 r.

Prof. Jan Dobrzyński, Narodowe Centrum Badań Jądrowych w Świerku, 20 listopada 2011 r.

## **Przebieg, jakość oraz ocena procesów konsultacji społecznych w dziedzinie polityki energetycznej w Unii Europejskiej na przykładzie komunikatu Komisji Europejskiej *Europa 2020***

### **Wprowadzenie (*executive summary*)**

Fakt przeprowadzania oraz rezultaty konsultacji społecznych – zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim – są niezwykle ważną częścią procesu formowania dokumentów strategicznych w dziedzinie energetyki. Planowana przez Unię Europejską budowa wspólnego rynku energii musi odbywać się z poparciem społeczeństwa obywatelskiego – mieszkańców 27 państw członkowskich UE, ich rządów oraz organizacji pozarządowych (w tym także tych o charakterze lobbingowym).

Trwające od maja do lipca 2010 r. konsultacje dokumentu *Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego (Energy 2020)*, w których wzięło udział blisko 300 podmiotów, w opinii większości uczestników zostały ocenione dobrze. Głównym wnioskiem wypływającym z ich podsumowania jest dążenie do wzmocnienia roli UE w dziedzinie energetyki, przede wszystkim w zakresie innowacji i nowych technologii, nakierowania na spójność działań oraz zwiększenia nakładów finansowych. Istotnymi problemami okazały się również konieczność podniesienia poziomu świadomości społecznej obywateli państw UE w kwes-

tiach energetyki oraz podejmowanie działań transparentnych i zrozumiałych dla ogółu społeczności europejskiej.

Z drugiej jednak strony niewielka liczba otrzymanych przez Komisję Europejską odpowiedzi świadczy o stosunkowo niskim udziale zainteresowanych podmiotów w konsultacjach dokumentów na poziomie UE. Tendencja ta nie uległa zauważalnemu zwiększeniu w przypadku konsultacji kolejnych dokumentów w dziedzinie energetyki, co sugeruje, że rola, siła głosu i potencjalne oddziaływanie wywierane przez społeczeństwo obywatelskie nie są wciąż w sposób dostateczny dostrzegalne ani wykorzystywane. Choć proces konsultacji dokumentów UE na poziomie prawnym uregulowany został już w roku 1998, zarówno dla instytucji europejskich, jak i rządów państw członkowskich wciąż aktualne wydaje się wyzwanie ich dalszego promowania oraz należytego przeprowadzania i uwzględniania.

## Wstęp

Niniejsze opracowanie bada przebieg i jakość oraz ocenia procesy konsultacji społecznych w dziedzinie polityki energetycznej, które prowadzi się systematycznie podczas prac nad strategicznymi dokumentami powstającymi w łonie Unii Europejskiej. Temat został poddany analizie na przykładzie komunikatu *Energy 2020*<sup>1</sup>, zaprezentowanego przez Komisję Europejską w listopadzie 2010 r.

Pierwsza część pracy z jednej strony koncentruje się na zarysowaniu okoliczności narodzin, uwarunkowań oraz kluczowych kierunków polityki energetycznej rozwijanej przez UE. Z drugiej – omówione zostają kontekst, podstawy prawne, czas trwania oraz przebieg wymaganego procesu konsultacji społecznych na poziomie europejskim.

W drugiej części studium przypadku autorzy opisują strukturę i założenia analizowanego dokumentu, a także analizują wypowiedzi respondentów, którzy wzięli udział w konsultacjach, zwracając szczególną uwagę na zróżnicowanie opinii, główne kierunki proponowanych zmian oraz prezentowane uwagi. Scharakteryzowane zostają grupy interesów i uczestnicy konsultacji społecznych aktywni w tej dziedzinie.

W swej końcowej części praca koncentruje się natomiast na ocenie zasadności, jakości, przebiegu oraz stopniu uwzględnienia przez Komisję Europejską proponowanych w czasie konsultacji zmian – zarówno w opinii

---

<sup>1</sup> European Commission, *Commission Staff Working Document, Europe 2020 – Public Consultation. Overview of Responses*, Bruksela, marzec 2010, [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/overview\\_responses.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/overview_responses.pdf) [13.06.2011 r.].

osób indywidualnych, jak i państw członkowskich oraz – przede wszystkim – organizacji pozarządowych, które wzięły w nich udział. Miejsce kluczowe zajmują tu opinie organizacji o charakterze lobbingsowym, z których przedstawicielami autorzy pracy mieli przyjemność spotkać się w czasie wizyty studyjnej w Brukseli w maju 2011 r.

Wnioski płynące z niniejszego studium zawarto w końcowej części pracy. Wypływają one zarazem z oceny dokonanej przez autorów samodzielnie, dzięki zebranym materiałom badawczym i rozmowom przeprowadzonym z reprezentantami poszczególnych grup interesów, jak i z raportu opracowanego przez Komisję Europejską po zakończeniu konsultacji nad komunikatem *Energy 2020*.

## 1. Polityka UE w sektorze energii – zarys i obecne kierunki rozwoju

Dla Unii Europejskiej polityka prowadzona w sektorze energetycznym pozostaje niewątpliwie jednym z najważniejszych obszarów działalności. Od momentu wyboru Güntera Oettingera na stanowisko komisarza UE ds. energii w lutym 2010 r. działania DGEnergy nabrały mocnego przyspieszenia. Tempo prac nad dokumentami UE w tej materii oraz ich znaczenie rozpatrywać należy przede wszystkim w kontekście konieczności zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii do 27 państw członkowskich<sup>2</sup>, jej jakości i konkurencyjności oraz chęci przeciwdziałania wydarzeniom takim jak kryzys gazowy w roku 2009. Należy również mieć na uwadze istotny proekologiczny kierunek działań podejmowanych przez UE, widoczny od początku lat 80.<sup>3</sup>, a także dostrzegalne efekty zewnętrzne w postaci występujących i pogłębiających się zmian klimatu.

Począwszy od nieformalnego spotkania szefów państw i rządów UE w Hampton Court w październiku 2005 r.<sup>4</sup>, w czasie którego uznano konieczność prowadzenia wspólnej europejskiej polityki energetycznej, jej rozwój i strategiczne planowanie nabrały ogromnego tempa. W chwili obecnej do kluczowych unijnych dokumentów w dziedzinie energetyki

<sup>2</sup> Według danych Komisji Europejskiej w chwili obecnej już ponad 50% energii w obrębie UE pochodzi spoza jej państw członkowskich, a odsetek ten nadal rośnie. Por. portal Unii Europejskiej, [http://europa.eu/pol/ener/index\\_pl.htm](http://europa.eu/pol/ener/index_pl.htm) [13.06.2011 r.].

<sup>3</sup> Wortal energetyczny Nowa Energia, <http://nowa-energia.com.pl/2011/03/04/polityka-energetyczna-unii-europejskiej/> [15.06.2011 r.].

<sup>4</sup> Więcej na ten temat zob. *Sprawozdanie okresowe na temat działań podejmowanych w następstwie nieformalnego spotkania szefów państw i rządów w Hampton Court*, <http://eurlex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en,pl&lng2=cs,da,de,el,en-es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,sk,sl,sv,&val=418736:cs&page=> [14.06.2011 r.].

należą wspomniane powyżej komunikat *Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego (Energy 2020)*, przedstawiony przez Komisję Europejską 10 listopada 2010 r., a także opublikowany 8 marca 2011 r. komunikat *Mapa drogowa 2050 (Energy Roadmap 2050)*, zawierający plan działań prowadzących UE do przejścia na niskoemisyjną gospodarkę do końca 2050 r. Oba dokumenty pokazują ukierunkowanie Unii na osiągnięcie celów długofalowych, są również symptomem tego, że istnieje chęć podjęcia działań wspólnych i kompleksowych w miejsce inicjowanych dotychczas indywidualnie przez państwa członkowskie, a w konsekwencji - nieskoordynowanych.

## 2. Podstawa prawna konsultacji społecznych w instytucjach UE

Podstawę prawną konsultacji społecznych w kwestii nowej strategii energetycznej dla Europy 2011-2020 stanowią następujące dokumenty:

- ♦ konwencja z Aarhus podpisana 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska;
- ♦ rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty;
- ♦ dyrektywa nr 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE;
- ♦ dyrektywa Rady 2001/42/EC z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko;
- ♦ dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG;

- ♦ dyrektywa Rady 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne;
- ♦ komunikat Komisji Europejskiej w sprawie ocen oddziaływania, COM(2002) 276 wersja ostateczna;
- ♦ komunikat Komisji Europejskiej *W kierunku lepszej kultury konsultacji i dialogu. Zasady ogólne i minimalne standardy na potrzeby konsultacji Komisji z zainteresowanymi stronami*, COM(2002) 704 wersja ostateczna;
- ♦ komunikat Komisji Europejskiej w sprawie wytycznych dotyczących ocen oddziaływania, SEC(2005) 791.

W oparciu o powyższe regulacje Komisja Europejska wydała dokument wewnętrzny zawierający zasady ogólne i minimalne standardy przeprowadzania konsultacji społecznych z zainteresowanymi stronami. Należyte wypełnienie regulacji niniejszego dokumentu stanowi *conditio sine qua non* uznania procedury konsultacji społecznych za zgodne z unijnym porządkiem prawnym.

Do generalnych zasad i minimalnych standardów konsultacji rekomendowanych do stosowania przez Komisję Europejską należą:

- ♦ udzielenie każdemu uczestnikowi konsultacji właściwej, konkretnej i rzeczowej informacji w zakresie spraw, jakie podlegają konsultacjom;
- ♦ brak sprecyzowania wszystkich kryteriów wybieralności (*eligibility*) uczestników procedur konsultacyjnych, dzięki któremu KE stawia na podejście inkluzywne, czyli niewyłączające nikogo. Do głównych podmiotów w tej materii możemy zaliczyć: władze publiczne, organy państw członkowskich, organizacje prywatne, stowarzyszenia przemysłowe, małe i średnie przedsiębiorstwa, obywatele, organizacje konsumenckie, związki zawodowe, organizacje pozarządowe, organizacje ekologiczne, organizacje pracodawców i pracowników;
- ♦ przeprowadzenie konsultacji społecznych za pośrednictwem środków komunikacyjnych dostosowanych do celów rozmów i oczekiwań uczestników. W procesie konsultacji publicznych KE zaleca wykorzystanie możliwości internetu, udostępniając zainteresowanym stronom informacje i dokumenty na portalu internetowym (pod adresem [www.europa.eu.int/yourvoice](http://www.europa.eu.int/yourvoice));



- ♦ zakończenie procedury konsultacji społecznych wraz z publikacją raportu opisującego ich wyniki oraz sposób ich wykorzystania w trakcie oceny skutków regulacji;
- ♦ zapewnienie odpowiedniego czasu na zaplanowanie konsultacji i przedstawienie odpowiedzi pisemnych (nie mniej niż 6 tygodni na przyjęcie odpowiedzi w przypadku przeprowadzania konsultacji pisemnych i 20 dni roboczych w przypadku notatki informującej o terminie spotkania).

### **3. Polityka energetyczna UE 2011–2020. Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego: analiza**

10 listopada 2010 r. Komisja Europejska przyjęła *Strategię na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego (Energy 2020)*, określającą ramy polityki energetycznej Unii Europejskiej do 2020 r. Komunikat przewiduje pięć priorytetów<sup>5</sup> w zakresie energii, wobec których należy podjąć zintensyfikowane oraz zintegrowane działania. Przyjęte przez Komisję priorytety to<sup>6</sup>:

- ♦ osiągnięcie efektywności energetycznej w Europie<sup>7</sup>;
- ♦ utworzenie zintegrowanego, ogólnoeuropejskiego rynku energii;
- ♦ wzmocnienie przywództwa Europy w zakresie technologii energetycznych oraz innowacji;
- ♦ wzmocnienie zewnętrznego wymiaru rynku energii UE;
- ♦ nadanie szerszych uprawnień konsumentom i uzyskanie najwyższego poziomu bezpieczeństwa i pewności.

Według Komisji Europejskiej efektywność energetyczną można osiągnąć dzięki zaangażowaniu dwóch sektorów, które są najbardziej podatne na oszczędności: transportu i budownictwa. Ponadto państwa członkowskie<sup>8</sup> zostały wezwane do wzmożonej aktywności na rzecz uwzględ-

---

<sup>5</sup> Komunikat składa się z wprowadzenia oraz pięciu punktów, obejmujących analizę wyzwań i zagrożeń związanych z każdym z priorytetów.

<sup>6</sup> Wprowadzenie do: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Energia 2020. Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego.

<sup>7</sup> Postulat ten powiązany jest z decyzją Rady Europejskiej z 2007 r., kiedy to postanowiono ograniczyć emisję gazów cieplarnianych o 20% z możliwością zwiększenia do 30% w odpowiednich warunkach, zwiększyć udział energii odnawialnej do 20% oraz uzyskać 20% poprawy w zakresie efektywności energetycznej.

<sup>8</sup> W komunikacie stwierdza się, że UE jest daleka od osiągnięcia 20% oszczędności

nienia efektywności energetycznej przy zamówieniach w sektorze publicznym, a także do poparcia inicjatyw mających na celu szerzenie idei oszczędności energii wśród przedsiębiorców.

Komunikat zapowiedział ukończenie do 2015 r. procesu budowy jednolitego, wewnętrznego rynku energii. Projekt ten został uznany za najważniejszą strategicznie inwestycję Unii Europejskiej. Komisja przewiduje, że jego realizacja pochłonie 1 bln euro, a samo wydatkowanie funduszy powinno mieć charakter uproszczony i kompleksowy.

W chwili obecnej jednym z głównych wyzwań pozostaje wspólna polityka energetyczna wobec państw trzecich. Zgodnie z zaleceniami komunikatu Unia powinna mieć globalne znaczenie w zakresie energii niskoemisyjnej: w szczególności w Afryce, która została uznana za obszar priorytetowy. Zmiany technologiczne postrzegane są jako jeden z najważniejszych obszarów polityki energetycznej, których celem jest wzmocnienie przywódczej roli Europy w dziedzinie technologii energetycznych i innowacji<sup>9</sup>. W komunikacie podkreślono również rolę konsumentów, którzy stanowią istotny element polityki unijnej. Wszelkie zmiany powinny uwzględniać zdanie opinii publicznej, której celem jest bezpieczna, pewna i niedroga energia, a zadaniem państwa i Unii Europejskiej jest jej dostarczenie właśnie w takiej formie. W swym aspekcie formalnym komunikat przewiduje natomiast podjęcie w ciągu 18 miesięcy konkretnych inicjatyw i propozycji legislacyjnych oraz określa ramy dyskusji podczas pierwszego szczytu UE w sprawie energii, który odbędzie się w lutym 2014 r.

Podsumowując, komunikat ma stanowić pierwszy krok w celu poczynienia oszczędności energii. Stanowi on ogólne ramy polityczne, które zgodnie z intencjami autorów mają być uzupełnione o konkretne propozycje, projekty i inicjatywy.

---

energii. Nowa strategia zaś wymaga zadeklarowania politycznego na rzecz jej realizacji poprzez jasne określenie celu, który ma zostać osiągnięty, i ścisłe monitorowanie zgodności. Cyt. za część 1 Komunikatu Komisji...

<sup>9</sup> W komunikacie podkreślone zostały trzy projekty: nowe technologie przechowywania energii elektrycznej, badania nad biopaliwami oraz promocja oszczędności w aglomeracjach miejskich (tzw. inteligentne miasta).

#### **4. Energia 2020. Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego: konsultacje społeczne**

Konsultacje społeczne trwały blisko dwa miesiące (od 7 maja 2010 r. do 2 lipca 2010 r.). Formalnie przyjęły one formę wyrażania opinii do przedstawionego wcześniej projektu dokumentu<sup>10</sup>. Do konsultacji przystąpiło 271 podmiotów, w tym 8 państw członkowskich i 20 organów administracji lokalnej. Pozostała część uwag pochodziła zaś od przedstawicieli przemysłu, środowisk naukowych, organizacji pozarządowych oraz od obywateli państw członkowskich UE.

Wyraźna większość podmiotów zgodziła się co do konieczności bardziej zdecydowanego wdrażania dotychczasowych porozumień. Podkreślono przy tej okazji, że rynek nie stanowi wystarczającego mechanizmu rozwoju, a rolą państwa jest promowanie inicjatyw w zakresie infrastruktury, badań i innowacji. Zwrócono również uwagę na konieczność ewaluacji dotychczasowych działań przed podjęciem nowych wyzwań.

Za jeden z priorytetów uznano przywództwo w zakresie technologii i innowacji. Część podmiotów wskazywała, że środki finansowe na ten cel powinny się podwoić lub nawet potroić. Sugerowano również wsparcie podmiotów prywatnych w tym zakresie lub przesunięcie części funduszy z polityki spójności w kierunku wyzwań energetycznych. Generalna wizja opiera się na jak najszerszym objęciu tematu (dywersyfikacja źródeł energii) oraz na różnorodności podmiotów państwowych i prywatnych biorących udział w tym procesie.

Większość podmiotów podkreślała to, że konieczne jest podjęcie wzmoczonych działań na rzecz wzmocnienia więzów energetycznych pomiędzy państwami członkowskimi. Zgodzono się również co do faktu, że mimo podejmowanych wysiłków Unia Europejska pozostanie zależna od paliw kopalnych, w większości pochodzących z importu. Istotnym problemem pozostaje zatem dywersyfikacja źródeł ropy i gazu<sup>11</sup>.

Wśród podmiotów biorących udział w konsultacjach idea dekarbonizacji zyskała szerokie poparcie, ale jednostronne zwiększenie oszczędności powyżej 20% uznano za przedwczesne. Oceniając wizję przyszłości, zdania w tym zakresie były zróżnicowane: postulowano zarówno wprowa-

---

<sup>10</sup> Projekt pod nazwą „W kierunku nowej strategii Unii Europejskiej (Energy 2020)” obejmował takie zagadnienia, jak dotychczasowa polityka energetyczna UE, dotychczasowe osiągnięcia oraz potencjalne wyzwania stojące przed Unią Europejską.

<sup>11</sup> Część podmiotów wyraziła silne poparcie dla Gazociągu Południowego oraz dla współpracy z państwami basenu Morza Śródziemnego.

dzenie rozwiązań stanowiących kompromis między częściową a pełną dekarbonizacją, jak i oparcie systemu energetycznego na źródłach odnawialnych.

Zwrócono również uwagę na rolę, jaką w dekarbonizacji powinien odgrywać gaz, który spośród paliw kopalnych wytwarza najmniej CO<sub>2</sub>. Podkreślono, że zapotrzebowanie na gaz będzie stale rosnąć, stąd potrzeba inwestycji w odpowiednią infrastrukturę. Część podmiotów wyraziła pogląd o istotnej roli energii nuklearnej w dywersyfikacji źródeł energii.

Zdecydowana większość podmiotów podkreśliła również konieczność wzmocnienia zewnętrznej polityki energetycznej. Wśród priorytetów wymieniono lepsze relacje z Rosją i Ukrainą oraz współpracę z państwami afrykańskimi i partnerami w obszarze basenu Morza Śródziemnego. Podkreślono też znaczenie Unii Europejskiej jako potencjalnego lidera w zakresie promocji zrównoważonego rozwoju w kontekście zmian klimatycznych. Niektóre podmioty wskazywały tu na konieczność uwzględnienia praw człowieka w relacjach energetycznych z państwami trzecimi.

Nie wszyscy natomiast zgodzili się co do roli, jaką powinna odgrywać Unia Europejska w zawieraniu umów handlowych. Część uczestników uznała, że UE powinna tylko budować dobre relacje polityczne i tworzyć stałe ramy prawne do ewentualnej współpracy.

Podsumowując, podmioty biorące udział w konsultacjach kładły nacisk na konieczność prowadzenia transparentnej polityki energetycznej Unii Europejskiej, a także na wzmocnienie świadomości społecznej w zakresie wyzwań przed nią stojących.

## 5. Ocena konsultacji

Komisja Europejska w dokumencie *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission* określa zestaw minimalnych standardów konsultacji. Obejmują one:

- ◆ zapewnienie, by każdy z uczestników konsultacji otrzymał wszystkie niezbędne informacje dotyczące propozycji regulacji;
- ◆ objęcie konsultacjami wszystkich grup docelowych;
- ◆ prowadzenie rozmów za pośrednictwem środków komunikacji dostosowanych do celów dialogu i oczekiwań uczestników;
- ◆ pozostawienie wystarczającego czasu na uczestnictwo w konsultacjach;

- ♦ potwierdzanie otrzymania odpowiedzi;
- ♦ publikację raportu opisującego wyniki konsultacji oraz sposób wykorzystania ich w trakcie dokonywania oceny skutków regulacji.

Wymóg pierwszy został spełniony przez zamieszczenie na stronie internetowej konsultacji projektu aktu prawnego oraz informacji dotyczących celu przeprowadzonego dialogu.

Standard drugi zakłada objęcie konsultacjami wszystkich grup interesariuszy. Formalnie do rozmów dopuszczono zarówno osoby fizyczne, organizacje pozarządowe, jak i poszczególne państwa członkowskie. Komisja nie prowadziła jednak dodatkowych akcji informacyjnych zachęcających do udziału w konsultacjach<sup>12</sup>.

Podczas prac nad projektem Komisja Europejska zdecydowała się na otwartą formę komunikacji z interesariuszami: przyjmowanie uwag (*contributions*) drogą elektroniczną. Ten etap konsultacji został dobrze oceniony przez podmiot, z którymi mieliśmy okazję spotkać się w Brukseli.

Charakteryzując powyższe etapy konsultacji, Stella Brożek-Everaert<sup>13</sup>, odpowiedzialna za uwagi FORATOM<sup>14</sup> do dokumentu *Energy 2020*, stwierdziła, że Komisja Europejska przedstawiła proponowany dokument w taki sposób, by można było odnieść się do niego zarówno w całości, jak i w części, zgłaszając uwagi do konkretnych punktów. European Atomic Forum wybrało tę drugą możliwość i przygotowało szczegółowe opinie<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Wszyscy interesariusze, z którymi grupa energetyczna spotkała się w Brukseli, zwracali uwagę na znikome zainteresowanie osób fizycznych oraz państw członkowskich w konsultacjach do *Energy 2020*. Poseł Parlamentu Europejskiego z ramienia Europejskiej Partii Ludowej Bogdan Marcinkiewicz zwrócił uwagę na zachowanie państw członkowskich, które mimo możliwości wypracowania jednoznacznego stanowiska już podczas procesu konsultacji społecznych bardzo często omijają ten krok. Pytany o przyczyny takiego stanu rzeczy, twierdzi, że wynika to z przeszacowania możliwości forsowania własnych rozwiązań na kolejnych etapach legislacji.

<sup>13</sup> Stella Brożek-Everaert pracuje w FORATOM od 2004 r., obecnie zajmuje stanowisko senior manager ds. nowych krajów członkowskich i bezpieczeństwa dostaw energii.

<sup>14</sup> FORATOM to organizacja lobbingowa za zwiększeniem udziału energii atomowej w produkcji energii i zraszająca producentów energii atomowej we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej. W chwili obecnej FORATOM składa się z 16 członków - stowarzyszeń krajowych, [www.foratom.org](http://www.foratom.org).

<sup>15</sup> Obejmowały one kwestie rozwoju energii atomowej w politykach energetycznych poszczególnych krajów członkowskich, ocenę wcześniejszych inicjatyw UE w rozwoju energii nuklearnej, akceptację społeczeństw państw UE co do dalszych inwestycji w rozwój energii jądrowej, tworzenie nowego planu energetycznego UE z uwzględnieniem wymogów zmierzających do zmniejszenia emisji dwutlenku węgla do atmosfery i zapewnienie bezpieczeństwa dostaw paliwa atomowego. FORATOM contribution to the Public Consultation „Towards a new Energy Strategy for Europe 2011-2020”, [www.foratom.org/download-cen-](http://www.foratom.org/download-cen-)

Na formę konsultacji zwróciła również uwagę organizacja Central European Energy Partners, z której przedstawicielstwem również spotkał się w Brukseli<sup>16</sup>. Według tej instytucji porównanie formy, w jakiej konsultowany był dokument *Energy 2020*, z konsultacjami w przypadku dokumentu *Energy Roadmap 2050* (drugi bezpośrednio dotyczący energetyki) wypada zdecydowanie na korzyść tego pierwszego. Otwarta forma i nieograniczona swoboda wypowiedzi to największe zalety, cenione również przez respondentów. Inaczej było w przypadku formularza konsultacji dokumentu *Energy Roadmap 2050*, który skonstruowany był w sposób sztywny.

Standard czwarty dotyczący czasu poświęconego na przeprowadzenie konsultacji został oceniony jako wystarczający przez podmioty, z którymi odbyliśmy spotkania. Dwa miesiące wyznaczone na zapoznanie się z dokumentem i opracowanie uwag stanowiły optymalny wymiar czasu i pozwoliły w pełni przygotować autorskie propozycje.

Standard piąty obejmuje potwierdzenie otrzymania odpowiedzi. Ideą zastosowanego w tym przypadku systemu elektronicznego jest to, że wiadomość dociera do adresata i nie wymaga dodatkowego potwierdzenia. Niemniej brakuje nam informacji, czy Komisja Europejska potwierdzała otrzymywanie konkretnych uwag.

Standard szósty przewiduje publikację raportu z wynikami konsultacji oraz informacjami o sposobie ich wykorzystania przy dokonywaniu oceny skutków regulacji. Komisja Europejska wywiązała się z tego obowiązku prawidłowo, publikując raport zawierający najważniejsze wnioski z uwag wniesionych przez interesariuszy oraz opinie wszystkich podmiotów biorących udział w konsultacjach.

Ważne jest jednak to, że nie wszystkie strony jednakowo oceniały zakres, w jakim ich uwagi zostały przyjęte. Jan Haverkamp<sup>17</sup> z Greenpeace'u stwierdził, że powodzenie konsultacji i uwzględnienie uwag organizacji, które takowe mają, jest za mocno zależne od czynnika ludzkiego<sup>18</sup>. Z kolei

---

ter/doc\_download/4790-press-release-2020-energy-strategy.html [15.06.2011 r.].

<sup>16</sup> CEEP (Central European Energy Partners) to międzynarodowa organizacja *non profit* z siedzibą w Brukseli, zrzeszającą podmioty sektora energetycznego z Europy Centralnej. Głównymi założycielami CEEP są polskie firmy, z których największymi są Lotos i Jastrzębska Spółka Węglowa, zainteresowane wpływaniem na rozwój strategii i prawa unijnego w zakresie technologii energetycznych.

<sup>17</sup> Jan Haverkamp, ekspert Greenpeace ds. energii nuklearnej, uczestniczył z ramienia tej organizacji w konsultacjach społecznych dotyczących prognoz oddziaływania na środowisko energetyki jądrowej w Czechach, na Słowacji, Litwie, w Bułgarii i Rumunii, [www.greenpeace.org/poland/kryzys-japonia/ekspert-greenpeace](http://www.greenpeace.org/poland/kryzys-japonia/ekspert-greenpeace) [14.06.2011 r.].

<sup>18</sup> Nie precyzował jednak, czy głównym czynnikiem jest osobista niechęć poszczególnych urzędników do niektórych organizacji, czy też może ich braki kompetencyjne. Może mieć

organizacją, która w stopniu największym ze wszystkich była zadowolona z przyjęcia swoich, a zarazem najbardziej entuzjastycznie wyrażającą się o całym procesie konsultacji społecznych, jest European Atomic Forum (FORATOM).

Podmioty uczestniczące w konsultacjach społecznych dotyczących komunikatu Komisji Europejskiej *Energy 2020* w zdecydowanej większości oceniają ten proces pozytywnie. Ogólna opinia na temat przebiegu procesu konsultacji, otwartości i przyjazności Komisji Europejskiej w trakcie ich przeprowadzania, a także liczby uwzględnionych uwag jest podobna – idea konsultacji społecznych będących oficjalną możliwością wpływania na kształt polityki Unii Europejskiej jest dla podmiotów biorących w nich udział bardzo istotna. Różnice zdań pojawiają się natomiast przy bardziej szczegółowej analizie postrzegania i oceny poszczególnych aspektów oraz etapów konsultacji.

## 6. Wnioski

Przyjęty przez Komisję Europejską 10 listopada 2010 r. komunikat *Energia 2020. Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego* stał się elementem szerokiej dyskusji w ramach przeprowadzonych konsultacji społecznych z zainteresowanymi stronami.

Opracowane i upublicznione materiały w zakresie głównych celów nowej strategii, zamierzeń projektowych oraz środków zmierzających do ich realizacji stanowiły rzetelny obraz zamierzeń Komisji Europejskiej w zakresie realizacji pięciu głównych priorytetów, które stanowią fundament powyższego aktu.

Podstawowym celem konsultacji społecznych było zapoznanie zainteresowanych stron z propozycjami nowych rozwiązań w kontekście nowej strategii UE dotyczącej energetyki. Opinie, uwagi i pytania uzyskane w toku trwających prawie dwa miesiące konsultacji pozwoliły zidentyfikować główne obszary zainteresowania mieszkańców państw członkowskich UE, ich rządów oraz organizacji pozarządowych.

---

to ścisły związek z ilością funduszy przeznaczanych na lobbging, gdyż jak zaznacza Greenpeace, ich środki na spotkania i wykłady dotyczące poszczególnych polityk są bardzo skromne. W zestawieniu ze stanowiskiem FORATOM, które często organizuje debaty i spotkania dotyczące wykorzystywania energii atomowej w Unii Europejskiej, argumentacja ta wydaje się uzasadniona.

Kwestią sporną w kontekście rangi konsultowanego dokumentu pozostaje natomiast to, czy 271 otrzymanych w tym czasie zgłoszeń jest liczbą satysfakcjonującą inicjatora powyższych konsultacji.

Zdecydowana większość zgłoszonych opinii wyrażała aprobatę co do konieczności silniejszego wdrażania dotychczasowych porozumień. Wynik ten jest o tyle istotny, że podzielają go obywatele państw członkowskich UE, przedstawiciele administracji lokalnej i centralnej, środowiska naukowe oraz większość organizacji pozarządowych.

Do najszerzej komentowanych kwestii należy zaliczyć aspekty związane z koniecznością zacieśnienia więzów energetycznych między państwami członkowskimi oraz szerokie poparcie dla idei dekarbonizacji procesów elektroenergetycznych przy jednoczesnym zwiększeniu udziału odnawialnych źródeł energii w ogólnym bilansie.

Przeprowadzone konsultacje uznane zostały za cenne źródło opinii i propozycji, które pozwoliły uzupełnić przedłożony przez Komisję dokument i doprecyzować najistotniejsze - z punktu widzenia pomysłowości projektu - elementy przedsięwzięcia. Ponadto wszystkie uwagi i wnioski stanowią jasny sygnał tego, że istnieje konieczność kontynuowania działań związanych z włączaniem zainteresowanych podmiotów w proces tworzenia polityk na poziomie wspólnotowym.

## Bibliografia

- Energy Statistics Manual*, Eurostat, Luxembourg 2004, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/NRG-2004/EN/NRG-2004-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/NRG-2004/EN/NRG-2004-EN.PDF) [15.06.2011 r].
- [http://europa.eu/pol/ener/index\\_pl.htm](http://europa.eu/pol/ener/index_pl.htm) - portal Unii Europejskiej.
- Łucki Z., Misiak W., *Energetyka a społeczeństwo. Aspekty socjologiczne*, PWN, Warszawa 2010.
- Sprawozdanie okresowe na temat działań podejmowanych w następstwie nieformalnego spotkania szefów państw i rządów w Hampton Court, <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihmlang=en&lng1=en,pl&lng2=cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,sk,sl,sv,&val=418736:cs&page=> [14.06.2011 r.].
- Tatarzyński M., *Polityka energetyczna Unii Europejskiej*. Raport, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, [www.bbn.gov.pl](http://www.bbn.gov.pl) [14.06.2011 r.].
- [www.foratom.org](http://www.foratom.org) - portal informacyjny FORATOM.
- [www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org) - portal informacyjny Greenpeace'u.
- [www.nowa-energia.com.pl](http://www.nowa-energia.com.pl) - portal energetyczny Nowa Energia.



## Raporty

- FORATOM contribution to the Public Consultation „Towards a new Energy Strategy for Europe 2011–2020”, [www.foratom.org/download-center/doc\\_download/4790-press-release-2020-energy-strategy.html](http://www.foratom.org/download-center/doc_download/4790-press-release-2020-energy-strategy.html) [15.06.2011 r.].
- Results of the stocktaking document, [http://ec.europa.eu/energy/strategies/consultations/2010\\_07\\_02\\_energy\\_strategy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/strategies/consultations/2010_07_02_energy_strategy_en.htm) [10.06.2011 r.].
- Sprawozdanie ze strategii na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego, [http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/2011\\_energy2020\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/2011_energy2020_en.pdf) [10.06.2011 r.].
- Summary of the contributions presented by Philip Lowe, Director-General for Energy, [http://ec.europa.eu/energy/strategies/consultations/2010\\_07\\_02\\_energy\\_strategy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/strategies/consultations/2010_07_02_energy_strategy_en.htm) [10.06.2011 r.].

## Akty prawne

- Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG.
- Dyrektywa nr 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE.
- Dyrektywa Rady 2001/42/EC z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko.
- Dyrektywa Rady 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Energia 2020. Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego.
- Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie ocen oddziaływania, COM(2002) 276 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie wytycznych dotyczących ocen oddziaływania, SEC(2005) 791.
- Komunikat Komisji Europejskiej: W kierunku lepszej kultury konsultacji i dialogu. Zasady ogólne i minimalne standardy na potrzeby konsultacji Komisji z zainteresowanymi stronami, COM(2002) 704 wersja ostateczna.
- Konwencja z Aarhus podpisana 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty.

**Przebieg, jakość oraz ocena  
procesów konsultacji społecznych  
w dziedzinie energetyki jądrowej we Francji  
na przykładzie budowy reaktora Flamanville 3**

**Wprowadzenie (*executive summary*)**

Francuski program nuklearny powstał w latach 70. jako odpowiedź na kryzys naftowy. W 1974 r. Pierre Messmer, ówczesny premier, przedstawił plan budowy kilkudziesięciu reaktorów mających zapewnić Francji niezależność energetyczną oraz odporność na kryzysy na rynku paliw. Należy podkreślić, że był to wybór czysto polityczny, dokonany w najwyższych kręgach władzy, bez przeprowadzania konsultacji społecznych czy określania wpływu decyzji na społeczności lokalne. Dopiero po powstaniu pierwszych elektrowni atomowych zaczęto akcję informowania społeczeństwa oraz stopniowo wprowadzano elementy konsultacji społecznych. Dzisiaj we Francji istnieje 58 reaktorów zaspokajających 74% zapotrzebowania na energię elektryczną.

Obecna sytuacja społeczna wymaga uczestniczenia obywateli w podejmowaniu decyzji odnośnie do ważnych projektów infrastrukturalnych, szczególnie tych dotyczących energii nuklearnej. Nie jest to możliwe w oderwaniu od opinii społecznej czy zdania środowisk lokalnych. Liczne umowy międzynarodowe nakładają na poszczególne państwa obowiązek

przeprowadzania konsultacji społecznych oraz informowania obywateli o uruchamianych projektach oraz sposobie podejmowania decyzji. Francuski model idzie krok dalej – stworzony został wielopoziomowy system konsultacji publicznych, w którym społeczeństwo reprezentowane przez określone organizacje czy przedstawiciele ma realny wpływ na kształt projektu, a czasem nawet może wymusić odstępianie od niego. W systemie tym mieści się także współpraca ze środowiskami lokalnymi, dzięki której dany projekt wiąże się z miejscowym rynkiem pracy oraz z gospodarką. Prowadzona działalność edukacyjna sprawia, że społeczeństwo może w sposób bardziej świadomy uczestniczyć w debacie publicznej, nie opierając się jedynie na informacjach z mediów czy zasłyszanych od innych ludzi.

## Wstęp

Niniejsze opracowanie bada i ocenia podstawy prawne i programowe, przebieg oraz jakość konsultacji społecznych, a także komunikacji ze społeczeństwem w dziedzinie energetyki jądrowej we Francji. W tym celu zanalizowano przykład debaty publicznej przed budową reaktora EPR we Flamanville.

W pierwszej części pracy autorzy skoncentrowali się na podstawach normatywnych konsultacji społecznych w Republice Francuskiej. Można podzielić je na źródła prawa międzynarodowego, wspólnotowego oraz wewnętrznego. Ponadto zostały scharakteryzowane cechy norm prawnych dotyczących sektora jądrowego oraz geneza obecnego systemu we Francji.

W drugiej części studium przypadku autorzy opisują instytucję debaty publicznej. Jest to procedura służąca konsultacjom społecznym na temat najważniejszych projektów. Opisana została także jednostka przygotowująca i przeprowadzająca wspomniany proces, którą jest Krajowa Komisja Debaty Publicznej.

Kolejna, trzecia część pracy zawiera charakterystykę komunikacji społecznej w dziedzinie energetyki jądrowej oraz kontroli branży nuklearnej. Jest to ważny element całego procesu, który stanowi podstawę prowadzenia konsultacji dotyczących budowy każdego następnego reaktora. Warto też zauważyć, że przykłady rozwiązań francuskich w powyższej dziedzinie mogą być niezwykle przydatne dla Polski i instytucji zajmujących się komunikacją oraz edukacją społeczną w dziedzinie jądrowej w naszym kraju.

W ostatniej, czwartej części opisano przebieg procesu konsultacji społecznych przed budową reaktora Flamanville 3 oraz jego skutki spo-

łeczno-gospodarcze. Bardzo ciekawe jest to, jak wyglądają w praktyce omówione wcześniej rozwiązania.

Wnioski płynące z niniejszego studium przypadku zawarte zostały w końcowym fragmencie pracy. Autorzy sformułowali je dzięki zebranym materiałom badawczym oraz rozmowom przeprowadzonym z reprezentantami poszczególnych instytucji francuskich i polskich.

## **1. Podstawa prawna konsultacji społecznych w dziedzinie energetyki jądrowej we Francji**

Normy prawne tworzone w celu regulacji sektora energetyki jądrowej oraz informowania i konsultowania społeczeństwa odnośnie do projektów nuklearnych powinny uwzględniać specyfikę opisywanej dziedziny. Przede wszystkim energetyka jądrowa stanowi dziedzinę niezwykle skomplikowaną, kompleksową i specjalistyczną. Niemożliwe jest pełne wytłumaczenie obywatelom szczegółów realizowanego projektu. Kolejną cechą charakterystyczną jest tradycyjna niejawność (czy nawet tajność) części projektów nuklearnych ze względu na ich powiązanie z obronnością i bronią atomową. Istnieje więc pewien obszar wiedzy niedostępny dla mieszkańców.

Niezwykle ważnym uwarunkowaniem stanowienia norm prawnych dotyczących konsultacji społecznych w omawianej dziedzinie jest nieprzewidywalne ryzyko wypadków, które niosłyby długotrwałe efekty. Niestety powyższe obawy mają podstawę w awariach reaktorów atomowych w Czarnobylu czy Fukushima. Organy publiczne muszą reagować na obawy społeczne. Decyzje o budowie reaktorów atomowych stanowią bardziej polityczne niż techniczne wyzwanie. Oczywiście w różnych państwach istnieją inne uwarunkowania, zależne od świadomości i percepcji społeczeństwa, jego potrzeb i oczekiwań, jakości informacji medialnych oraz ram prawnych.

Pierwszym krokiem władz francuskich w celu uregulowania kwestii jądrowych było stworzenie Komisji Energii Atomowej w 1945 r.<sup>1</sup> W pierwszej połowie lat 70. XX wieku realizowany był tzw. plan Messmera, mający zwiększyć niezależność energetyczną. Zauważano już wtedy potrzebę informowania i edukowania społeczeństwa. Przy elektrowniach jądrowych stworzono centra dla odwiedzających oraz organizowano prezentacje w szkołach.

---

<sup>1</sup> Strona internetowa Komisji Energii Atomowej, [www.cea.fr](http://www.cea.fr), „Facts and Figures”.

Badanie oceny oddziaływania na środowisko wprowadzono w roku 1976. Stosowanie ankiet w dziedzinie energetycznej rozpoczęto w 1983 r. Mają one na celu poinformowanie społeczeństwa o projekcie oraz zebranie sugestii i opinii. Kolejne etapy rozwoju dialogu nt. energetyki jądrowej stanowiły powołanie Wysokiej Rady ds. Bezpieczeństwa Nuklearnego i Informacji, a także debata parlamentarna z 1991 r. o zarządzaniu odpadami radioaktywnymi.

Podstawę prawną do przeprowadzenia konsultacji społecznych w zakresie energetyki jądrowej we Francji stanowią następujące akty prawne:

- ♦ Konwencja z Aarhus podpisana 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Konwencja zakłada, że trwały rozwój może być osiągnięty jedynie poprzez zaangażowanie wszystkich interesariuszy. Przyznaje także prawa publiczne oraz nakłada na strony i władze publiczne określone obowiązki. Wprowadzenie w życie konwencji z Aarhus jest sugestią dla obywateli, aby mieli wkład w skuteczne udoskonalanie jakości i przejrzystości procesów podejmowania decyzji. Stawką jest zaufanie pomiędzy decydentami a obywatelami oraz co do procesu podejmowania decyzji.
- ♦ Deklaracja z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju przyjęta na konferencji Narodów Zjednoczonych na temat środowiska i rozwoju, która odbyła się w dniach 3-14 czerwca 1992 r. Stanowi ona ogólnoswiatową ramę na rzecz polepszenia dostępu do informacji oraz udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji. Zasada 10. deklaracji brzmi: **Zagadnienia środowiskowe są najlepiej rozwiązywane, na odpowiednim poziomie, z udziałem wszystkich zainteresowanych obywateli.** Na poziomie narodowym każda jednostka powinna mieć zapewniony odpowiedni dostęp do informacji dotyczącej środowiska, w której posiadaniu jest władza publiczna. Obejmuje to informacje dotyczące substancji niebezpiecznych i działalności w obrębie społeczności, jak również możliwość udziału w procesie podejmowania decyzji. Państwa powinny ułatwić, jak również podnieść świadomość i udział społeczeństwa przez stworzenie szerokiego dostępu do informacji. Powinien zostać zapewniony efektywny i rzeczywisty dostęp do prawnych i administracyjnych środków, włączając w to środki kompensujące i zaradcze.

- ♦ Dyrektywa Rady 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (zmieniona przez dyrektywę Rady 97/11/WE). Wymaga, aby właściwy krajowy organ władzy oszacował materialny wpływ na środowisko niektórych przedsięwzięć.
- ♦ Ustawa energetyczna z 13 lipca 2005 r. Jest to ustawa programowa ustalająca kierunki polityki energetycznej, m.in. określa krajową strategię energetyczną, rozwój źródeł energii odnawialnej i kontrolę popytu na energię. Zakłada również postęp w zakresie technologii koniecznych dla zrównoważonej gospodarki odpadami jądrowymi oraz dysponowanie około 2015 r. pracującym reaktorem EPR (European Pressurized Reactor - europejski reaktor ciśnieniowy). Ustawa przewiduje też wsparcie dla międzynarodowego projektu badawczego ITER (International Thermonuclear Experimental Reactor) oraz inicjatywy GEN IV zajmującej się reaktorami czwartej generacji.
- ♦ Ustawa o gospodarce odpadami radioaktywnymi z 28 czerwca 2006 r. Określa ona harmonogram tworzenia składowiska geologicznego. Decyzja w tej sprawie ma zapaść w 2015 r. w oparciu o szczegółowe badanie wybranej lokalizacji. Planowe oddanie do użytku ma nastąpić w 2025 r. Pobudza to rozwój gospodarczy dzięki działaniom wokół podziemnego laboratorium i przyszłej lokalizacji składowiska. Ustawa tworzy również krajowy plan gospodarki odpadami radioaktywnymi oraz zabezpiecza finansowanie gospodarki długozyciowymi odpadami.
- ♦ Ustawa o przejrzystości i bezpieczeństwie jądrowym z 13 czerwca 2006 r. Jej celem jest zagwarantowanie społeczeństwu wiarygodnych i dostępnych informacji z dziedziny energetyki jądrowej, głównie tych na temat bezpieczeństwa. Dokument ma na celu usankcjonowanie prawa obywateli do informacji poprzez ustanowienie Wysokiego Komitetu na rzecz Przejrzystości i Informowania o Bezpieczeństwie Jądrowym. Wzmacnia również rolę lokalnych komisji informacyjnych. W drodze ustawy powołano niezależny Urząd Dozoru Jądrowego (ASN). Instytucja ta wraz z parlamentarzystami, związkami zawodowymi, organizacjami ochrony środowiska i autorytetami wchodzi w skład Wysokiego Komitetu. Jest on instancją do spraw informacji i debaty na temat działalności jądrowej. Funkcjonuje przy ministrach odpowiadających za bezpieczeństwo

jądrowe. Może wydawać opinie (z własnej inicjatywy lub na wniosek) oraz rozpatrywać kwestie dostępności do informacji o sprawach jądrowych.

Na podstawie wspomnianej ustawy każdy jest uprawniony do bycia informowanym o zagrożeniach i ryzyku dotyczących działalności jądrowej oraz jej wpływie na zdrowie i bezpieczeństwo ludzi i środowiska, a także o emitowanych zanieczyszczeniach. W szczególności każdy ma prawo do otrzymywania od operatorów obiektów nuklearnych informacji przez nich posiadanych, uzyskanych lub wytworzonych, a dotyczących promieniowania jonowego spowodowanego przez aktywność jądrową oraz podjętych środków w celu zredukowania tych zagrożeń.

## 2. Krajowa Komisja Debaty Publicznej i proces debaty publicznej

Krajowa Komisja Debaty Publicznej powołana została 4 września 1997 r. na podstawie ustawy z 2 lutego 1995 r. jako instytucja prowadząca dialog społeczny. Obecnie podstawę działania Komisji stanowi ustawa nr 2002-276 z 27 lutego 2002 r. o demokracji uczestniczącej<sup>2</sup>. Dokument ten zapewnił Komisji niezależność. Ustawa 2010-788 z 12 lipca 2010 r. częściowo zmieniła sposób działania Komisji oraz ustaliła jej 25-osobowy skład<sup>3</sup>. Członkowie Komisji powoływani są na 5 lat lub na okres obowiązywania swojego mandatu. W jej skład wchodzi parlamentarzyści, działacze lokalni, sędziowie, reprezentanci organizacji konsumentów oraz związków zawodowych. Taki skład Komisji ma gwarantować jednocześnie legitymizację prac i niezależność. Budżet instytucji wynosi 2 miliony euro i jest niezależny. Posiada ona własną stronę internetową, z której korzysta około 13 tys. osób miesięcznie. U podstaw pracy Komisji leżą takie wartości, jak przejrzystość, merytoryczność, równe traktowanie i neutralność.

Komisja ma uprawnienia do samodzielnego podejmowania decyzji o rozpoczęciu debaty publicznej w sprawie konkretnego projektu, gdy spełnia on jeden lub więcej z poniższych warunków:

- ◆ projekt ma istotne znaczenie społeczno-gospodarcze;
- ◆ projekt wywołuje skutki dla środowiska naturalnego lub dla planowania przestrzennego miast i terenów pozamiejskich;

<sup>2</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

<sup>3</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.



- ♦ projekt jest w interesie publicznym;
- ♦ koszt projektu przekracza 300 mln euro;
- ♦ koszt projektu wynosi od 150 do 300 mln euro (opcjonalnie).

Główne cele działania Krajowej Komisji Debaty Publicznej to:

- ♦ przedstawienie społeczeństwu jak najszerszej informacji o projekcie przed podjęciem ostatecznej decyzji przez inwestora;
- ♦ umożliwienie zgłoszenia uwag do projektu ze strony społecznej;
- ♦ doradztwo dla władz i instytucji kontrolnych;
- ♦ legitymizacja procesu podejmowania decyzji;
- ♦ przekazanie pełnej informacji inwestorowi, który może podjąć decyzje o kontynuacji projektu lub zrezygnowaniu z niego;
- ♦ późniejsze monitorowanie projektu;
- ♦ przedstawienie generalnych zasad konsultacji publicznych, stanowiących wytyczne dla innych organizacji.

Debata publiczna w sprawie jednostkowego projektu trwa od 13 do 15 miesięcy. Uczestniczą w niej podmioty lokalne – działacze samorządowi, instytucje, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia mieszkańców oraz indywidualni zainteresowani. Duże projekty często wywołują dodatkowe problemy lokalnego rynku pracy czy miejscowych przedsiębiorstw. Debata publiczna umożliwia zgłoszenie zastrzeżeń oraz zmusza inwestorów do przeanalizowania dodatkowych instrumentów wsparcia dla mieszkańców danego regionu. W ten sposób integralną częścią projektu stają się korzyści dla lokalnego rynku pracy, promowanie miejscowych przedsiębiorstw, wkład w rozwój danego regionu oraz sponsorowanie sportu i kultury. Umiejscowienie debaty na wczesnym etapie podejmowania decyzji sprawia, że zdanie obywateli ma bardzo istotny wpływ na kształt przedsięwzięcia.

Przebieg i forma debaty publicznej w przypadku konkretnego projektu wyglądają następująco:

- ♦ pierwszy etap:
  - inwestor zwraca się o przeprowadzenie debaty publicznej, jest do tego zobowiązany przez prawo, jeśli spełnia określone warunki;
  - w przypadku projektów, które nie muszą być przedstawione Komisji, zapytanie mogą skierować członkowie parlamentu lub inni interesariusze wskazani w ustawie;

- Komisja ma kilka możliwości odpowiedzi na zapytanie, a jeśli decyduje się na rozpoczęcie debaty, powołuje odpowiednią podkomisję do jej przeprowadzenia;
- przygotowany zostaje raport inwestora oraz zbierane są uwagi interesariuszy.
- ◆ Drugi etap:
  - na szczeblu lokalnym lub ogólnopństwowym organizuje się publiczne spotkania z zainteresowanymi;
  - rozpoczyna się debata na stronie internetowej Komisji.
- ◆ Trzeci etap:
  - podkomisja sporządza raport;
  - przewodniczący podkomisji przygotowuje wnioski.
- ◆ Czwarty etap:
  - przekazanie raportu do publicznej wiadomości;
  - podjęcie decyzji przez inwestora.

Dotychczas pięć projektów z dziedziny energetyki jądrowej podlegało debacie publicznej:

- ◆ Georges Besses II: zakład wzbogacania uranu (2004);
- ◆ ustawa o zarządzaniu odpadami radioaktywnymi (2005-2006);
- ◆ projekt ITER - reaktor badawczy;
- ◆ reaktor we Flamanville (2005-2006);
- ◆ reaktor w Penly (2010)<sup>4</sup>.

### **3. Wsparcie społeczno-gospodarcze, komunikacja, edukacja społeczna oraz kontrola**

W projektach energetyki jądrowej we Francji stosuje się procedurę „wielkiej budowy”, czyli proces okołoprojektowego wsparcia społeczno-gospodarczego. Polega on na uzgadnianiu z podmiotami lokalnymi i realizowaniu kształcenia i szkolenia pracowników, finansowania infrastruktury oraz działań sprzyjających długoterminowemu zatrudnieniu. Proces „wielkiej budowy” przynosi wiele korzyści. Społeczność i władze lokalne oraz przedsiębiorcy widzą zalety w promocji i dobrym wizerunku regionu, a także rozwoju gospodarczym. Ważne są również nowe miejsca

<sup>4</sup> W przygotowaniu tekstu wykorzystane zostały materiały informacyjne Krajowej Komisji Debaty Publicznej oraz L'Agence France Nucléaire International.

pracy i szkolenia, a rozwój infrastruktury wpływa na wyższy poziom życia. Firmy współpracujące z EDF zwracają uwagę na rozwój własny oraz zwiększone dzięki szkoleniom kompetencje pracowników. Dla EDF ważne są postęp w działalności oraz pozytywny wizerunek i większa akceptowalność projektów w regionie<sup>5</sup>. Warto jednak podkreślić, że tzw. wielkie budowy mogą przynieść także negatywne skutki, takie jak np. wysiedlenia ludności, zniszczenia krajobrazu i środowiska, problemy zdrowotne i pogorszenie jakości życia mieszkańców okolicznych terenów<sup>6</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje proces komunikacji społecznej sektora jądrowego we Francji. Elektrownie prowadzą akcje informacyjne oparte na polityce przejrzystości (podawanie jasnych i zrozumiałych informacji). Zdobywają w ten sposób zaufanie i akceptację opinii publicznej. Elektrownie prowadzą swoje strony internetowe<sup>7</sup>, gdzie m.in. publikują wyniki oddziaływania na środowisko. Uruchomiono także darmowe infolinie telefoniczne dla mieszkańców. Przy infrastrukturze nuklearnej działają centra informacji (odwiedzane przeciętnie przez ok. 5000 osób rocznie). Organizowane jest zwiedzanie elektrowni (średnio 2000 osób rocznie). Kilkuset odbiorców otrzymuje cotygodniowe wiadomości elektroniczne z informacjami o elektrowni. W prasie pojawiają się także regularne i tematyczne komunikaty. Działalność edukacyjna w szkołach skupia się na wyjaśnianiu procesu wytwarzania energii elektrycznej przez sektor jądrowy oraz kwestiach ochrony środowiska. Współpraca ze szkołami przyjmuje formę np. zajęć w centrach informacji czy akcji zbierania przedmiotów nadających się do recyklingu.

Każda elektrownia atomowa poddana jest procesowi integracji z otoczeniem poprzez regularne kontakty ze społecznością lokalną (samorządowcami, mediami, a nawet związkami lekarzy). Pracownicy obiektów jądrowych uczestniczą w życiu społeczno-gospodarczym regionu dzięki działaniom na rzecz solidarności społecznej (np. zbiórki środków pieniężnych na określone cele) oraz ochrony środowiska (m.in. akcje sadzenia rzadkich gatunków drzew). Elektrownie wspierają także wydarzenia kulturalne (festiwale czy wystawy) oraz sport.

Działalność elektrowni jądrowych poddana jest także szerokiej kontroli. Przede wszystkim operator dba o jakość urządzeń technicznych.

---

<sup>5</sup> Strona internetowa przedsiębiorstwa EDF, [www.polska.edf.com](http://www.polska.edf.com), „Energia jądrowa podstawą bezpiecznej i efektywnej produkcji energii elektrycznej bez emisji CO<sub>2</sub> we Francji”.

<sup>6</sup> Strona internetowa Programu Środowiskowego ONZ - UNEP, [www.unep.org](http://www.unep.org), Raport Światowej Komisji ds. Zapór „Dams and Development: a new framework for decision-making”.

<sup>7</sup> Zob. strona internetowa elektrowni atomowej w Saint-Alban, [www.energie.edf.com](http://www.energie.edf.com), „Centrale nucléaire de Saint-Alban”.

Urząd Dozoru Jądrowego oraz niezależni eksperci przeprowadzają własne inspekcje. Elektrownie prowadzą szeroką współpracę z lokalnymi komisjami informacyjnymi, które organizują co miesiąc spotkania oraz oględziny urządzeń. Dwa razy w roku zwoływane są posiedzenia plenarne (zwiedzanie elektrowni i podróże studyjne) przez przedstawicieli lokalnych komisji.

#### **4. Przykład przebiegu procesu konsultacji społecznych przed budową reaktora Flamanville 3 oraz jego skutki społeczno-gospodarcze**

Debata publiczna przed budową reaktora EPR we Flamanville była przygotowywana ponad 9 miesięcy. Od października 2005 r. do lutego 2006 r. odbyło się 21 spotkań - 14 w największych miastach Francji oraz 7 w Górnej Normandii, gdzie leży Flamanville. W spotkaniach uczestniczyło 4200 osób, rozdano 110 000 broszur informacyjnych. EDF (Electricite de France), drugie co do wielkości francuskie przedsiębiorstwo energetyczne, otrzymało 800 pytań. Dotyczyły one m.in. kontroli bezpieczeństwa, żywotności urządzeń, danych środowiskowych projektu, kosztów czy rozbiórki urządzeń. Według Krajowej Komisji Debaty Publicznej debata spełniła swoje zadania, ponieważ pozwoliła lepiej zrozumieć plany inwestora i na szeroką skalę poinformowała społeczeństwo. Do jej sukcesu przyczyniły się duże zaangażowanie organizacji ekologicznych oraz gotowość współpracy ze strony EDF.

Po zakończeniu debaty publicznej spółka zobowiązała się do:

- ◆ zapewnienia przejrzystości i otwartości na każdym etapie projektu poprzez rozszerzoną współpracę z lokalną komisją informacyjną oraz udostępnienie wstępnego raportu na temat bezpieczeństwa;
- ◆ wkładu w rozwój regionu przez procedurę „wielkiej budowy”, lokalne zatrudnienie, szkolenie pracowników oraz współpracę z miejscowymi instytucjami i urzędami;
- ◆ zainwestowania 3 mld euro w energetykę wiatrową w Europie do 2010 r.;
- ◆ rozwinięcia badań w zakresie nowych technologii i źródeł energii odnawialnej;
- ◆ informowania o rozwiązaniach energooszczędnych;
- ◆ proponowania konsumentom indywidualnym rozwiązań energooszczędnych i niskoemisyjnych.

Wraz z początkiem inwestycji EDF nawiązało współpracę z lokalnymi instytucjami rynku pracy. Budowa wpłynęła korzystnie na rozwój miejscowej infrastruktury - powstały drogi, budynki i zaplecza dla firm oraz zrealizowano inwestycje na potrzeby transportu ciężkich komponentów (zabezpieczono trasy i umożliwiono dostawy drogą morską). Zmodernizowano także i powiększono majątek gmin - obiekty szkolne, kulturalne i sportowe. Wzrosły również przychody z tytułu odprowadzanych podatków.

Planowane zakończenie budowy reaktora nastąpi w 2016 r. Do tego czasu na placu budowy pracuje 3000 osób, z czego połowa pochodzi z lokalnego rynku pracy. Po 2016 r. zatrudnienie znajdzie 300 pracowników EDF, 150 podwykonawców, 900 osób do prac utrzymaniowych oraz 100 do pośrednich miejsc pracy związanych ze zwiększeniem liczby mieszkańców (transport, zakwaterowanie, wyżywienie). EDF współfinansuje wybrane przedsięwzięcia realizowane w promieniu 30 km.

## 5. Wnioski

Przed wszystkim należy stwierdzić, że system konsultacji społecznych w dziedzinie energetyki jądrowej we Francji funkcjonuje z dobrymi rezultatami. Jednocześnie warto podkreślić, że rozwijał się on przez kilkadziesiąt lat. Polskie instytucje nie mają takich możliwości czasowych, jednak mogą czerpać pomysły z francuskich rozwiązań. Co ciekawe, w *Polskim Programie Energetyki Jądrowej* można znaleźć liczne podobieństwa. Trzeba też mieć na uwadze to, że konsultacje społeczne we Francji działają wzorowo na szczeblu lokalnym.

Aby dokładniej zanalizować proces konsultacji społecznych w dziedzinie energetyki jądrowej we Francji, należy zastanowić się nad kryteriami oceny. Przed wszystkim warto zauważyć, że Republika Francuska wypełnia obowiązujące prawo krajowe i międzynarodowe w tym zakresie. Wymienione w niniejszej pracy podstawy normatywne dla sektora jądrowego w tym kraju stanowią pierwsze i podstawowe kryterium oceny konsultacji społecznych. Wspomniane akty prawne zawierają bowiem wiele wytycznych do przeprowadzania konsultacji społecznych. Spełnianie tych zapisów stanowi dowód poprawności omawianego procesu.

Jednak w wypadku tak specyficznych zagadnień jak konsultowanie budowy kolejnych reaktorów jądrowych należy przyjąć dodatkowe kryteria oceny. Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej jest oczywiście tym podmiotem do wyznaczenia podstawowych standardów konsultowania projektów jądrowych. MAEA w broszurze *Considerations to Launch*

a *Nuclear Power Programme* z 2007 r. wyróżniła kryteria, jakie powinny spełniać konsultacje społeczne w zakresie zarówno ogólnokrajowych programów atomowych, jak i konkretnych lokalizacji reaktorów.

Do pierwszej grupy kryteriów MAEA zaliczyła informowanie społeczeństwa przed uruchomieniem programu jądrowego o:

- ◆ racjonalnych powodach decyzji o uruchomieniu energetyki jądrowej;
- ◆ planowanych lokalizacjach reaktorów;
- ◆ zgodności programu ze standardami krajowymi i międzynarodowymi.

Francja oczywiście nie spełniła pierwszych dwóch kryteriów oceny w momencie uruchamiania swojego programu jądrowego w latach 70. XX wieku. Wówczas krajowe i międzynarodowe standardy dopiero się rozwinęły, tak więc trudno mówić też o realizacji trzeciego warunku.

Druga grupa kryteriów MAEA dotyczy konkretnych lokalizacji oraz konsultacji z lokalnymi:

- ◆ społecznościami;
- ◆ liderami;
- ◆ politykami;
- ◆ organizacjami pozarządowymi;
- ◆ innymi uczestnikami życia społecznego.

Francja doskonale realizuje powyższe zalecenia. Każdy zainteresowany mieszkaniec może wziąć udział w debatach przed wybudowaniem reaktora. Lokalne komisje informacyjne składają się nie tylko z polityków, lecz także z miejscowych autorytetów, przedstawicieli związków zawodowych czy nawet lekarzy. Funkcjonuje bardzo dobry system edukacji i komunikacji społecznej w zakresie energetyki jądrowej. Francja nie tylko spełnia kryteria MAEA, ale nawet aktywnie rozszerza zakres metod lepszego konsultowania budowy reaktorów na szczeblu lokalnym.

Francja wypełnia także wytyczne Komisji Europejskiej w zakresie standardów konsultacji. Każdy z uczestników otrzymuje niezbędne informacje na temat projektu - świadczy o tym np. 110 000 broszur informacyjnych rozdanych w przypadku reaktora we Flamanville. Konsultacje, którymi objęte są wszystkie zainteresowane środowiska, prowadzi się za pośrednictwem różnych mediów - zarówno tradycyjnych, jak i internetowych - przez okres zapewniający możliwość uczestniczenia w nich. Raporty z konsultacji są zaś upubliczniane.

Niezwykle przydatne w polskim kontekście mogą okazać się wnioski i rekomendacje z analizy doświadczeń francuskich w zakresie komunikacji społecznej i edukacji na temat energetyki jądrowej. Akceptacja społeczna dla obiektów nuklearnych wymaga uzgodnień, które należy rozpocząć na bardzo wczesnym etapie projektu i kontynuować przez cały okres eksploatacji elektrowni. Kluczowe dla uzyskania poparcia mieszkańców są aktywna komunikacja społeczna, integracja pracowników projektu ze środowiskiem lokalnym oraz plan wsparcia społeczno-gospodarczego. Kolejny istotny element stanowi niezależna kontrola elektrowni realizowana zarówno na szczeblu lokalnym, jak i ogólnokrajowym (lokalne komisje informacyjne, Urząd Dozoru Jądrowego, niezależni eksperci i laboratoria).

Wdrożenie takiej polityki uzgodnień, otwartości i przejrzystości daje pozytywne efekty. Należy jednak zdawać sobie sprawę z tego, że rezultaty te nie są dane raz na zawsze, a ze względu na specyfikę dziedziny jądrowej – w każdej chwili mogą zostać podważone. Należy więc prowadzić stałe działania w zakresie komunikacji i edukacji społecznej, a także dostosowywać je do aktualnych warunków, tak aby jak najlepiej spełnić oczekiwania mieszkańców. Społeczeństwo, które jest lepiej poinformowane i wyedukowane w zakresie energetyki jądrowej, stanie się o wiele lepszym partnerem do przeprowadzania kolejnych konsultacji społecznych w omawianej dziedzinie.

## **Bibliografia**

„Centrale nucléaire de Saint-Alban”.

Energia jądrowa podstawą bezpiecznej i efektywnej produkcji energii elektrycznej bez emisji CO<sub>2</sub> we Francji”.

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement.

Materiały informacyjne Krajowej Komisji Debaty Publicznej oraz L’Agence France Nucléaire International.

Strona internetowa Programu Środowiskowego ONZ – UNEP, [www.unep.org](http://www.unep.org), Raport Światowej Komisji ds. Zapor „Dams and Development: a new framework for decision-making”.

[www.cea.fr](http://www.cea.fr), „Facts and Figures” – Komisja Energii Atomowej.

[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr) – Ministerstwo Ekologii, Energii i Przyjaznego Środowisku Rozwoju.

[www.energie.edf.com](http://www.energie.edf.com) – elektrownia atomowa w Saint-Alban.

[www.polska.edf.com](http://www.polska.edf.com) – przedsiębiorstwo EDF.

### **Akty prawne**

Deklaracja z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju przyjęta na konferencji Narodów Zjednoczonych w dniach 3-14 czerwca 1992 r.

Dyrektywa Rady 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r.

Konwencja z Aarhus podpisana 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

Ustawa energetyczna z 13 lipca 2005 r.

Ustawa o gospodarce odpadami radioaktywnymi z 28 czerwca 2006 r.

Ustawa o przejrzystości i bezpieczeństwie jądrowym z 13 czerwca 2006 r.

### **Spotkania**

Spotkanie z Henri Boye, ekspertem i stałym członkiem Generalnej Rady Środowiska i Przyjaznego Środowisku Rozwoju (General Council for Environment and Sustainable Development) we francuskim Ministerstwie Ekologii, Energii i Przyjaznego Środowisku Rozwoju (Ministry of Ecology, Energy and Sustainable Development).

Spotkanie z Jeanne Marcucci-Demeure, zastępcą dyrektora Francuskiej Agencji w Międzynarodowej Komisji Energii Jądrowej (L'Agence France Nucléaire International).



KRAJOWA SZKOŁA  
ADMINISTRACJI  
PUBLICZNEJ



ul. Wawelska 56  
00-922 Warszawa  
tel.: +48 22 60 80 100  
fax: +48 22 60 80 273  
e-mail: [info@ksap.gov.pl](mailto:info@ksap.gov.pl)  
[www.ksap.gov.pl](http://www.ksap.gov.pl)

ISBN 978-83-61713-61-6