

*Materiał roboczy opracowany przez Regionalny Panel Ekspertów
oraz Regionalne Forum Inicjatyw Pozarządowych województwa lubelskiego
będący podstawą do dyskusji podczas VII Ogólnopolskiego Forum Inicjatyw Pozarządowych
przygotowany na potrzeby strategii rozwoju sektora obywatelskiego*

SPÓŁECZNY - OBYWATELSKI - PUBLICZNY? CZYLI O RÓŻNYCH ZASADACH DIALOGU

a. Diagnoza

W ciągu ostatnich 25 lat Polacy stali się społeczeństwem obywatelskim, działającym w oparciu o kapitał społeczny, który wraz z istnieniem społeczeństwa obywatelskiego jest podstawą udanego dialogu między organizacjami i ludźmi, którzy są ich członkami, klientami lub zwykłymi obserwatorami rzeczywistości. W sferze regulacji normatywnej zasady dialogu mogą mieć charakter sformalizowany, gdy przepisy szczegółowo określają procedurę, bądź też niesformalizowany, jeżeli brak jest stosowanych regulacji prawnych. Do niedawna, dialog społeczny najczęściej utożsamiany był ze współpracą między rządem a związkami zawodowymi i związkami pracodawców w celu kształtowania warunków zatrudnienia i innych spraw socjalnych (dialog w stosunkach pracy). Dialog prowadzony przez współczesną administrację publiczną jest zatem szeroki; w zależności od tego kto jest partnerem, bywa nazywany dialogiem społecznym albo obywatelskim¹. Jednak zasadniczo dialog obywatelski uznaje się za dalece mniej sformalizowaną odmianę dialogu społecznego. W tym zakresie dialog społeczny stał się praktyczną podstawą do wprowadzenia dialogu obywatelskiego, który rozszerza sferę tematycznych zainteresowań konsultowanych decyzji, ze spraw odnoszących się do relacji pracowniczo-gospodarczych, również na szerzej pojęte sprawy społeczno-gospodarcze, obejmujących w zasadzie wszystkie sfery życia społecznego².

Początków funkcjonowania mechanizmów na miarę dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego w Polsce, można by się doszukiwać już w prowadzonych negocjacjach pomiędzy PRL-owską władzą a opozycją demokratyczną, które doprowadziły do podpisania w Gdańsku, Szczecinie i Jastrzębiu porozumień społecznych w sierpniu 1980 r. Większe znaczenie dla tego procesu miały „obradę okrągłego stołu”, które w wyniku negocjacji opozycji z rządem doprowadziły do pierwszych przynajmniej częściowo wolnych wyborów parlamentarnych. Bezpośrednim ich efektem było pokojowe przejęcie władzy w Polsce przez siły demokratyczne³.

¹ Zasady Dialogu Społecznego. Dokument programowy rządu przyjęty przez radę ministrów w dniu 22 października 2002 r.

² Witold Mandrysz. Rozprawa doktorska. Znaczenie dialogu obywatelskiego dla kształtowania polityki

³ Witold Mandrysz. Rozprawa doktorska. Znaczenie dialogu obywatelskiego dla kształtowania polityki regionalnej Województwa Śląskiego na tle polityki spójności Unii Europejskiej. Katowice 2007 r.

Okres transformacji społeczno-gospodarczej obfitował i nadal obfituje w bardzo wiele problemów zarówno gospodarczych jak i społecznych. Mimo tego, iż naczelnym hasłem opozycji solidarnościowej w latach 80-tych XX wieku było budowanie społeczeństwa obywatelskiego, wśród stosowanych na początku lat 90-tych przez wywodzących się z tego środowiska przedstawicieli władz publicznej metod rządzenia występowały decyzje polityczne planowane centralnie, bez konsultacji z przedstawicielami społeczeństwa.

Rozwój dialogu społecznego jest także odpowiedzią na postępującą globalizację w stosunkach gospodarczych i nowe zjawiska na rynku pracy, które towarzyszą temu procesowi. Jeszcze w pierwszej połowie lat 90 –tych XX wieku nastąpiła instytucjonalizacja dialogu społecznego. O zaawansowanym stopniu instytucjonalizacji tak rozumianego dialogu społecznego świadczyć mógłby fakt istnienia powołanej uchwałą Rady Ministrów Komisji Trójstronnej ds. Społeczno – Gospodarczych, stanowiącej forum negocjacji partnerów społecznych z rządem oraz wyodrębnienie specjalnego departamentu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, którego zadaniem było wspieranie dialogu społecznego.

Obecne zasady dialogu społecznego zostały zawarte w treści preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., zgodnie z którą „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”⁴. W tym zakresie Konstytucja wskazuje na potrzebę konsultacji i dialogu organów władzy publicznej z instytucjami samoorganizującego się społeczeństwa obywatelskiego.

Dialog społeczny jako zasada państwa prawnego znajduje swoje odzwierciedlenie również w ustawach. Dialog ten może mieć charakter dwustronny, trójstronny lub nawet wielostronny. Dla rynku pracy i jego promocji szczególne znaczenie mają ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego⁵. Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych stanowi forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego. Do jej kompetencji należy prowadzenie dialogu społecznego w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz w innych sprawach społecznych lub gospodarczych, a także realizacja zadań określonych w odrębnych ustawach.

Kolejną ważną ustawą jest ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶. W tym zakresie w Rozdziale 8 poświęconemu dialogowi społecznemu i partnerstwu na rynku pracy w art. 21 wskazano, że: „Polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi”. Z kolei w rozdziale 3 w art. 6 wskazano, że do instytucji rynku pracy realizujących zadania określone w ustawie zaliczane są też instytucje dialogu społecznego. Przy czym zgodnie z ustawą „instytucjami dialogu społecznego na rynku pracy są: związki zawodowe lub organizacje związków zawodowych, organizacje pracodawców, organizacje

⁴ <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

⁵ <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20011001080>

⁶ [1] <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20040991001>

bezrobotnych, organizacje pozarządowe – jeżeli wśród zadań statutowych znajduje się realizacja zadań w zakresie pro-mocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej”.

Zasady dialogu społecznego i obywatelskiego w sposób systemowy po raz pierwszy zostały opracowane w rządowym dokumencie programowym z dnia 22 października 2002 r. pt. „Zasady Dialogu Społecznego”. Zgodnie z którym organizacje pozarządowe współuczestniczą w wypracowywaniu i realizacji programów inicjowanych przez władze publiczne oraz uzupełniają działania administracji publicznej tam, gdzie nie jest ona w stanie samodzielnie wypełnić ważnych społecznie zadań⁷.

Z kolei dialog obywatelski to pojęcie używane w dwóch znaczeniach: szerszym i węższym. W szerszym ujęciu, dialog obywatelski to różne formy udziału obywateli w komunikowaniu się z władzą publiczną. W węższym zaś ujęciu, zwanym instytucjonalnym, dialog obywatelski rozumiany jest jako udział zorganizowanych grup obywateli w procesie podejmowania przez władze decyzji publicznych⁸. Pojęciowo dialog obywatelski nawiązuje bezpośrednio do dialogu społecznego, ale w przeciwieństwie do dialogu społecznego uczestnikami dialogu obywatelskiego – obok władz publicznych – są przede wszystkim organizacje pozarządowe, a jego przedmiotem są wszelkie zagadnienia związane z rolą i miejscem różnych grup obywateli w państwie i społeczeństwie⁹.

Praktyczne zastosowanie dialogu obywatelskiego w Polsce ma bardzo krótką historię, w porównaniu z bogatą tradycją stosowania tego mechanizmu w Unii Europejskiej. Do nas przyszło na początku XXI wieku wraz z procesem integracji Polski z Unią Europejską i początkowo mówiło się o nim jedynie w kontekście procesów integracyjnych. W Polsce o faktycznie stosowanym dialogu obywatelskim można mówić właściwie dopiero od 2002 r., kiedy zmiana przepisów dotyczących tworzenia prawa, wprowadziła, obligatoryjną dla władz publicznych, procedurę Oceny Skutków Regulacji, zgodnie z którą prowadzenie konsultacji z organizacjami społecznymi powinno być stałym elementem działalności prawodawczej¹⁰. Nowym impulsem do mówienia o dialogu obywatelskim były prace nad projektem ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹¹.

Najważniejszą instytucją dialogu obywatelskiego w Polsce jest Rada Działalności Pożytku Publicznego (RDPP), utworzona na podstawie Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹². Konstrukcja Rady Działalności Pożytku Publicznego nawiązuje do idei Komisji Trójstronnej, z tą tylko różnicą, że w radzie są reprezentowani inni interesariusze. Powoływana przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, pełni rolę

⁷ Zasady Dialogu Społecznego. Dokument programowy rządu przyjęty przez radę ministrów w dniu 22 października 2002 r.

⁸ Tomasz Schimanek. Dialog obywatelski Polska 2007. Ocena wybranych instytucji dających obywatelom możliwość wpływania na podejmowanie decyzji publicznych. Warszawa 2007

⁹ Zbigniew Wejcman. Dialog i partnerstwo a ekonomia społeczna. Ekonomia Społeczna Teksty 2007.

¹⁰ Witold Mandrysz. Rozprawa doktorska. Znaczenie dialogu obywatelskiego dla kształtowania polityki

¹¹ <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030960873>

¹² Ponadto na katalog podstaw prawnych funkcjonowania RDPP składają się: Rozporządzenie Ministra Pracy, Gospodarki i Polityki Społecznej z dnia 4 sierpnia 2003 r. (Dz.U. 2003, nr 147, poz. 1431) regulujący: 1) procedurę wyboru przedstawicieli stron reprezentowanych w RDPP, 2) funkcjonowanie i kompetencje współprzewodniczących Rady; Uchwała nr 2 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 15 lutego 2006 r. w sprawie regulaminu Rady Działalności Pożytku Publicznego.

organu opiniotwórczo-doradczego oraz pomocniczego ministra. W skład RDPP wchodzi przedstawiciele: 3 sektorów: państwowego, samorządu terytorialnego oraz trzeciego sektora.

W 2010 r. ustawodawca zdecydował się poszerzyć katalog instrumentów dialogu obywatelskiego, przenosząc w dużym stopniu schemat funkcjonowania Rady Działalności Pożytku Publicznego na poziom lokalny w formule lokalnych rad działalności pożytku publicznego. Funkcjonowanie tego rodzaju ciał, które mogą być powoływane na wszystkich szczeblach samorządu, reguluje rozdział szósty ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Cechą wspólną lokalnych rad działalności pożytku publicznego, niezależnie od tego, na jakim poziomie samorządu funkcjonują, jest to, że co do idei biorą one przede wszystkim udział w procesie stanowienia prawa lokalnego i służą jako fora dyskusji między lokalnymi ośrodkami władzy i organizacjami pozarządowymi na temat miejscowych polityk publicznych i kierunków rozwoju wspólnot samorządowych. Rady mają także pełnić funkcje „rozmiejscze”, pomagając w rozwiązywaniu sporów między organizacjami pozarządowymi a władzami lokalnymi. Oczywiście zakres ich kompetencji oraz tryb tworzenia i funkcjonowania są zróżnicowane w zależności od szczebla samorządu¹³.

Obecnie ważną instytucją dialogu obywatelskiego – w kontekście wdrażania funduszy strukturalnych – są komitety monitorujące programy operacyjne zarówno na szczeblu centralnym (ministerialnym), jak i regionalnym (samorządu województwa). W skład komitetów, obok przedstawicieli strony rządowej, wchodzi przedstawiciele samorządów terytorialnych wszystkich szczebli oraz partnerów społecznych (organizacji pozarządowych i środowiska nauki) oraz gospodarczych (pracodawcy i pracownicy) i wreszcie pozainstytucjonalne formy dialogu obywatelskiego, takie jak np. Zespół Parlamentarny ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi powołany (po raz pierwszy) w V-tej Kadencji Parlamentu RP przez ówczesnego Marszałka Senatu Bogdana Borusewicza. Wg Tomasza Schimanka Zespół, w przeciwieństwie do RDPP, stał się płaszczyzną „autentycznej debaty o sprawach ważnych dla sektora obywatelskiego.”¹⁴

Fundamentem dialogu obywatelskiego jest dostęp obywateli do informacji publicznej i ich udział w kontrolowaniu działań podejmowanych przez administrację. W Polsce zagadnienia te reguluje ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, która nakłada na publiczne i prywatne podmioty dysponujące tego typu informacją szereg obowiązków związanych z ich udostępnianiem¹⁵. Drugą z form dialogu obywatelskiego jest konsultowanie. Konsultacje zasadniczo trzeba uznać za formę wzajemnego informowania się uczestników dialogu, ponieważ polegają na wysłuchiowaniu, dzieleniu się informacją i wiedzą oraz dialogu i debacie nad problemami będącymi jego przedmiotem. W szczególnych przypadkach przyjmują także postać dzielenia się władzą. Są zatem mechanizmem demokracji deliberatywnej, w której „obywatele dochodzą do wspólnych decyzji poprzez

¹³Paulina Sobiesiak-Penszko. Prawo a partycypacja publiczna. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012

¹⁴T. Schimaneck, Dialog obywatelski. Polska 2007, ISP, Warszawa 2007, s. 48.

¹⁵Więcej na ten temat można znaleźć na stronach portalu Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej prowadzonego przez Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (SLLGO) <http://www.informacjapubliczna.org.pl/>

dyskurs i debatę”¹⁶. I wreszcie trzecią, najpełniejszą z form dialogu stanowi współdecydowanie, która odwołuje się do koncepcji partnerstwa¹⁷ czyli współuczestniczenia obywateli w procedurach decyzyjnych inicjowanych przez organy administracji samorządowej. Najpełniejszą formę partnerstwa stanowi partycypacja obywatelska (ang. public participation) będąca elementem demokracji poszerzonej¹⁸, która manifestuje się poprzez poruszenie całego środowiska, aktywizację do działania, poszerzania wiedzy, dyskusowania ważnych problemów, a w efekcie do przełamywania barier nieufności wobec instytucji publicznych¹⁹.

Naturalną przestrzenią dialogu obywatelskiego ze względu na swoją otwartość dla różnych uczestników życia społecznego jest przestrzeń publiczna. Przy czym dialog obywatelski nie jest równoznaczny z debatą publiczną, w której liczy się siła argumentów, w przeciwieństwie do dialogu obywatelskiego, gdzie znaczenie ma „organizacyjna i liczebnie reprezentacyjna siła uczestników”²⁰.

Kiedy pojawia się pojęcie „dialog publiczny”, oznacza to, że kontekst dialogu zmienia się od prywatnego w kierunku sfery publicznej.

Przy czym w dialogu publicznym mogą uczestniczyć osoby, ruchy społeczno-polityczne i grupy nieformalne, które nie zostały uwzględnione w dialogu społecznym i dialogu obywatelskim. W polskich realiach funkcjonuje wiele typów organizacji i grup, które nie mają zagwarantowanych miejsc w procesach decyzyjnych. Stąd zazwyczaj w dialog publiczny angażuje się stosunkowo niewielka liczba obywateli bezpośrednio, ale generuje on wysoki poziom dyskusji. Dialog publiczny może być szczególnie cenny w przypadku kontrowersyjnych kwestii (narkotyki eutanazja, in vitro, kara śmierci, religia)

b. Wnioski i rekomendacje

Głównym i nasuwającym się wnioskiem jest fakt, że organizacje pozarządowe z definicji są partnerami w dialogu publicznym, nie osiągnęły jednak wpływu na ostateczny kształt żadnych aktów prawnych itp. (**Konsultacje, Opiniowanie, Informowanie** prowadzone przez organy administracji publicznej i samorządowej nie są dla niej wiążące).

Słabością dialogu obywatelskiego w Polsce jest także istniejący, podział na dialog administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi (dialog obywatelski) i dialog z organizacjami pracodawców i związków zawodowych (dialog społeczny). Ten podział jest nieefektywny i nieskuteczny z punktu widzenia działań administracji publicznej, gdyż nie buduje wspólnoty celów i interesów wśród partnerów społecznych.

¹⁶ D. Długosz i J.J. Wygnański, Obywatele..., cyt. wyd., s. 21.

¹⁷ D. Długosz i J.J. Wygnański, Obywatele..., cyt. wyd., s. 36.

¹⁸ P. Gliński, H. Palska, Cztery wymiary społecznej aktywności obywatelskiej, w: Elementy nowego ładu, H. Domański, A. Rychard (red.), IFiS PAN, Warszawa 1997, s. 365.

¹⁹ G. Praweńska-Skrzypek, Znaczenie partycypacji obywatelskiej dla rozwoju lokalnego, w: G. Praweńska-Skrzypek (red.), Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje, Fundacja Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków 1996, s. 110.

²⁰ W. Misztal, *Lokalny...*, cyt. wyd., s. 18.

Kolejnym nasuwającym się wnioskiem, jest fakt, że nadal istnieje niska świadomość społeczna nt. Organizacji Społecznych, przez co nie są w pełni włączane w różne formy dialogu, istnieje niekończąca się potrzeba zwiększenia świadomości wiedzy o NGO wśród obywateli. Słabość uczestnictwa organizacji pozarządowych w dialogu obywatelskim obrazuje słabość programów współpracy oraz procesu ich tworzenia szczególnie na szczeblu gminnym lub lokalnym.

Osią systemu dialogu obywatelskiego powinna stać się Rada Działalności Pożytku Publicznego, jednak po zreformowaniu koncepcji funkcjonowania tej instytucji. Wydaje się słuszne, aby wzmocnić jej rolę przez usytuowanie przy premierze lub Radzie Ministrów, biorąc pod uwagę, że 33 zadania pożytku publicznego wchodzi w kompetencje praktycznie wszystkich resortów. Zdecydowanie także należy rozstrzygnąć, czy Rada ma pełnić przede wszystkim funkcje opiniodawczo-doradcze, czy też być miejscem wspólnego wypracowywania rozwiązań przez przedstawicieli administracji publicznej i organizacji pozarządowych (ciało negocjacyjne). Kompetencje Rady powinny zostać wzmocnione w stosunku do obecnych, powinna ona być organem reprezentującym cały sektor.

Brakuje mechanizmów partycypacyjnych we współpracy NGOs-JST w ciałach konsultacyjno-doradczych na szczeblu regionalnym i lokalnym są przedstawiciele NGO ale ich głos często nie jest wiążący. Duża w tym wina sektora pozarządowego, który nie potrafi zaprezentować się jako wiarygodny i silny partner społeczny Wynika to z rozproszenia środowisk NGOs, braku dostosowania się do cyfrowego komunikowania o działalności i konsultowania (m.in. tereny wiejskie i małe miejscowości), brak pełnej transparentności wśród środowisk pozarządowych, brak ekspertów, brak standardów informacyjnych wypracowanych przez organizacje pozarządowe, a dostępnych dla administracji publicznej, czy wreszcie niewystarczające zaangażowanie samych organizacji i osób w nich zaangażowanych (czego przykładem mogą być rozmaite konsultacje do, których organizacje nie zgłaszają swoich uwag.).

Drogą do rozwiązania części w/w wniosków może stać się wzmocnienie znaczenia sieci i federacji organizacji pozarządowych, jednak muszą zostać spełnione pewne warunki aby wzmocniło to pozycję organizacji pozarządowych.

- Wzmocnienie i doprecyzowanie celów funkcjonowania sieci.
- Zadbanie o wzrost profesjonalności działań sieci.
- Stworzenie struktur aby sieci mogły reprezentować interesy organizacji pozarządowych.
- Stworzenie i przestrzeganie standardów przepływ informacji co jest podstawą partycypacji.
- Wprowadzenie funkcji kontrolnych, działań strażniczych w sieciach.
- Prowadzenie przez sieci baz ekspertów organizacji pozarządowych (fnp: prawnicy, eksperci z różnych dziedzin, osoby związane z organizacjami pozarządowymi), a co za tym idzie:

1. Stałe zwiększanie liczby osób (np: rekomendacje od Organizacji pozarządowych i Federacji) występujących jako przedstawiciele w zespołach tworzących dokument, akty prawne.
 2. Propozycja prowadzenia przez duże sieci Sekretariatów Instytutu NGO, która byłaby przedstawicielstwem dla samorządu, administracji itp. – jednak istnieje potrzeba finansowania sekretariatu takich instytucji. (może składki członkowskie powinny dawać zaplecze finansowe)
- Usystematyzowanie prowadzonych badań i analiz, zwiększenie ich częstotliwości w regionach- siłę i jakość działań można pokazywać jedynie na podstawie twardej dowodów.
 - Władze muszą widzieć w NGO ważnego, profesjonalnego i wiarygodnego partnera, a organizacje infrastrukturalne powinny wypracować metody i standardy to zapewniające.
 -

Kolejną rekomendacją wzmacniającą rolę organizacji pozarządowych jest w/w zreformowanie koncepcji funkcjonowania RDPP oraz Regionalnych Rad. Niezbędnym jest także wypracowanie mechanizmu komunikacji pomiędzy radami, a także osi komunikacyjnej rad z organizacjami pozarządowymi (w tym wypadku istotną rolę mogły by pełnić sieci i federacje organizacji pozarządowych).

d. Adresaci rekomendacji

- Sieci i Federacje Organizacji Pozarządowych zarówno branżowe jak i ponadbranżowe, ogólnopolskie i regionalne
- Rada Działalności Pożytku Publicznego oraz Rady regionalne (gminne, miejskie, wojewódzki)
- Organizacje Pozarządowe
- Administracja Publiczna i Samorządowa

e. Proponowany sposób wdrożenia

Wypracowanie przez federacje i organizacje sieciujące w miarę spójnego systemu standardów działania gwarantujących, pewnego rodzaju stałą dla jednostek administracji. Aby to zainicjować konieczne byłoby wsparcie ze strony organizacji ogólnopolskich. Zdefiniowanie i sprecyzowanie oferty organizacji sieciujących dla organizacji, ale także przekonanie organizacji pozarządowych do wnoszenia swoich zasobów na rzecz sieci i innych organizacji członkowskich (zmniejszanie rywalizacji, a zwiększanie współpracy wewnątrz-sektorowej). Lobbowanie na rzecz zreformowania instytucji Rady Działalności Pożytku Publicznego. Zaangażowanie organizacji sieciowych w wypracowanie mechanizmów kontaktów i współpracy pomiędzy Radami lokalnymi.