



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



WYKORZYSTANIE KONSULTACJI Z MIESZKAŃCAMI DO LEPSZEGO RZĄDZENIA. POKONYWANIE BARIER WSPÓŁPRACY Z PARTNERAMI SPOŁECZNYMI.

ANALIZA BADAŃ JAKOŚCIOWYCH WŚRÓD WŁADZ PUBLICZNYCH

Paulina Bednarz, Przemysław Kulawczuk, Anna Szczśniak



Warszawa 2010

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, priorytet V. Dobre rządzenie, działanie 5.4. Rozwój potencjału trzeciego sektora, poddziałanie 5.4.2 Rozwój dialogu obywatelskiego.

Wprowadzenie

W ramach projektu „Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w procesie legislacyjnym.” przeprowadzono badania jakościowe mające na celu rozpoznanie roli partnerów społecznych w budowaniu lepszej legislacji oraz w podejmowaniu prawidłowych decyzji administracyjnych. Ustrukturyzowane wywiady pogłębione z 50 przedstawicielami władz publicznych: gminnych, powiatowych, wojewódzkich i centralnych (urzędów marszałkowskich i ministerstw) przeprowadzono w lipcu i sierpniu 2010 r. Wśród nich były urzędy z jedenastu województw: dolnośląskiego, lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego, śląskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego, w tym: 32 urzędy gmin (lub miast), 10 starostw powiatowych, pięć ministerstw oraz trzy urzędy marszałkowskie.

Wywiady składały się z pięciu zakresów tematycznych, obejmujących:

1. Procesy decyzyjne władz publicznych i potencjalny udział partnerów społecznych w ich usprawnieniu.
2. Bariery w pozyskiwaniu informacji od partnerów społecznych.
3. Oczekiwania NGO uczestniczących w konsultacjach, przekazujących opinie i informacje.
4. Bariery w uwzględnianiu opinii partnerów społecznych w procesach decyzyjnych władz publicznych.
5. Zwiększenie zaangażowania partnerów społecznych w procesy decyzyjne władz publicznych.

W pięciu kolejnych częściach przedstawiamy analizę zebranych wypowiedzi.

1. Procesy decyzyjne władz publicznych i potencjalny udział partnerów społecznych w ich usprawnieniu

W pierwszej części raportu badawczego opracowano wypowiedzi władz publicznych dotyczące udziału partnerów społecznych w kształtowaniu procesów decyzyjnych władz publicznych.

System demokratyczny opiera się nie tylko na zasadzie suwerenności władz, co może być rozumiane jako niezależność jednej władzy od drugiej, ale także na demokratycznej legitymacji wyborczej. System demokratyczny korzysta z konsultacji i partycypacji decyzyjnej obywateli ze względu na fakt, że podjęte tą drogą decyzje z reguły są znacznie lepsze i dostosowane do realiów życia, niż podjęte z góry decyzje o charakterze arbitralnym. Konsultowanie decyzji jest więc czynnikiem znacząco podnoszącym jakość decyzji, zwiększającym szanse na ich wdrożenie w życie oraz eliminującym przyczyny ewidentnych błędów i porażek w procesie legislacyjnym i administracyjnym. Jest to również możliwość uzyskania opinii wyborców, dotyczących zasadniczych elementów prowadzonej polityki w okresie między wyborami.

W ramach pierwszej części badania jakościowego zadano respondentom trzy pytania:

1. *Do podjęcia jakich decyzji korzystny byłby wkład informacyjny mieszkańców (partnerów społecznych)?*

2. *W jakiej formie te informacje powinny docierać do urzędu aby mogły być skutecznie uwzględnione w procesach decyzyjnych?*
3. *Jak mogłaby wyglądać modelowa współpraca informacyjna pomiędzy władzami publicznymi a mieszkańcami (partnerami społecznymi)?*

Poniżej przedstawiono omówienie odpowiedzi na te pytania.

1.1. Zakres tematyczny decyzji władz publicznych, w których korzystny byłby wkład informacyjny mieszkańców i partnerów społecznych

W ramach badań jakościowych zapytano przedstawicieli władz publicznych, w jakich zakresach tematycznych wykorzystywane są konsultacje społeczne i wkład informacyjny mieszkańców oraz partnerów społecznych. Wypowiedzi przedstawicieli urzędów uczestniczących w badaniu znacząco różniły się w zależności od miejsca poszczególnych władz w strukturze władzy i w zależności od kompetencji poszczególnych władz. Uzyskane wypowiedzi respondentów świadczą o tym, że informacje pozyskiwane w ramach konsultacji społecznych czy też w innych procesach informacyjnych wykorzystywane są do usprawnienia procesów decyzyjnych w ramach szeregu kompetencji władz publicznych. Część konsultacji jest wymuszona przepisami prawa, część jest przeprowadzona na zasadach dobrowolności przez poszczególne władze.

Do głównych zakresów tematycznych, których udział informacyjny mieszkańców jest ważny zaliczyć można: planowanie strategiczne, politykę inwestycyjną, zagospodarowanie przestrzenne, politykę społeczną, kulturę i sport oraz zapewnienie wysokiej jakości procesu legislacyjnego.

1.1.1. Planowanie strategiczne

Problematyka ta jest szczególnie ważna w gminach i województwach, nieco mniej istotna w powiatach, a najmniej - w ministerstwach. Taki podział wynika z zadań poszczególnych jednostek władzy. Ilustracją w jakim zakresie władze (głównie samorządowe) korzystają ze współpracy informacyjnej mieszkańców i partnerów społecznych w planowaniu strategicznego rozwoju ilustrują praktyczne wypowiedzi respondentów:

Jak mówił jeden z respondentów: „*Wkład informacyjny mieszkańców był korzystny i został zrealizowany przy wdrażaniu lokalnych planów inwestycyjnych, strategii rozwoju, strategii rozwiązywania problemów społecznych, inwestycji oraz kierunków działań samorządu.*” Inny z respondentów stwierdził, że „*Wkład informacyjny był już wykorzystywany przez gminę na etapie opracowania części zadaniowej (zawierającej opis projektów planowanych do realizacji) Planu Rozwoju Lokalnego na lata 2004-2013 naszego miasta.*” Jak powiedział dalej „*Opis planowanych projektów został poddany konsultacjom społecznym. Powołany został Horyzontalny Zespół Zadaniowy, składający się z osób reprezentujących środowiska w największym stopniu odpowiedzialne za rozwój miasta oraz uznawane za autorytety w swym otoczeniu. Konsultacje realizowane były poprzez spotkania Horyzontalnego Zespołu Zadaniowego oraz konsultacje z innymi gremiami. Odbłyły się spotkania z przedstawicielami oświaty oraz z pracownikami Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej i Miejskiego Centrum Pomocy Rodzinie. Ponadto odbywały się spotkania burmistrza z organizacjami pozarządowymi działającymi w naszym mieście.*” Przedstawiony opis ma charakter niemal

wzorcowy. Inny z przedstawicieli gmin wskazał, że informacje od mieszkańców były szczególnie użyteczne przy przygotowaniu i podjęciu uchwał w sprawach:

- strategii rozwoju miasta, innych strategii o wymiarze społecznym,
- rocznych i wieloletnich programów współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- prawa miejscowego,
- budżetu miasta i wieloletniego planu finansowego miasta.

Również w powiatach problematyka współpracy z mieszkańcami przy budowie dokumentów rozwojowych posiadała bardzo duże znaczenie. Jeden z respondentów wyszczególnił długą listę zadań, które były konsultowane na szczeblu powiatu, powiązanych z planowaniem strategicznym rozwoju lub rozwojem strategicznym. Konsultacje lub pozyskiwanie informacji od mieszkańców lub partnerów społecznych było wykorzystywane w sprawach:

- „strategii (planów) rozwoju lokalnego,
- bezpieczeństwa obywateli, porządku publicznego,
- przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- pomocy społecznej (rozwiązywanie problemów społecznych, działania na rzecz osób niepełnosprawnych, opieki nad dzieckiem i rodziną),
- ochrony środowiska, gospodarki odpadami,
- kultury, opieki nad zabytkami,
- promocji jednostek samorządowych,
- rozwoju aktywności lokalnej, współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami,
- rozwoju kultury fizycznej i sportu.”

Warto podkreślić, że problematyka rozwoju strategicznego i konieczność jej konsultacji z mieszkańcami była również podkreślana przez władze wojewódzkie (urzędy marszałkowskie). Konsultacje i pozyskiwanie informacji okazywały się niezbędne, jak mówił jeden z respondentów *„Przede wszystkim w decyzjach związanych z tworzeniem i wdrażaniem dokumentów długookresowych tj. programu rewitalizacji, strategii rozwoju, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, programu ochrony środowiska, strategii rozwiązywania problemów społecznych czy programów współpracy. Dotyczy to również wszelkich inwestycji infrastrukturalnych oraz dokumentów wspólnotowych.”*

Inny urząd przedstawił pewne trudności w zakresie ustalenia bazy informacyjnej mówiąc: *„Istnieje konieczność przeprowadzenia badań rynku NGO w województwie, ponieważ badania są prowadzone na ogół na szczeblu centralnym oraz gminnym a ich wyniki nie odzwierciedlają sytuacji regionów. Na dzień dzisiejszy Urząd Marszałkowski nie jest w stanie określić liczby NGO. Największym problemem jest zagwarantowanie środków finansowych na badanie rynku NGO w skali regionów w ramach PO KL i programów rządowych.”*

Jak wydaje się wszystkie władze samorządowe w sposób w miarę pełny korzystają z konsultacji dokumentów strategicznych. Te konsultacje są niejako wbudowane w system tworzenia tego typu dokumentów i mają istotny wpływ na kształt dokumentów ostatecznych.

1.1.2. Inwestycje

Wielu respondentów z sektora samorządowego podkreślało, że wykorzystuje konsultacje i informacje pozyskiwane od mieszkańców i partnerów społecznych do kształtowania procesów inwestycyjnych. Dotyczy to w szczególności:

- planowanych inwestycji infrastrukturalnych i oceny ich wpływu na środowisko,
- planowania przeprowadzenia inwestycji drogowych, zagospodarowania terenów zielonych, parków i skwerów,
- podejmowanych działań w zakresie kształtowania infrastruktury.

Konsultacje w zakresie polityki inwestycyjnej gmin i powiatów były prowadzone w mniejszej liczbie gmin niż konsultacje dokumentów rozwojowych. Niewykluczone, że część badanych samorządów nie miała planów inwestycyjnych.

1.1.3. Zagospodarowanie przestrzenne

Sfera zagospodarowania przestrzennego jest tym zakresem tematycznym władz samorządowych, który musi być konsultowany na mocy przepisów prawa. Władze samorządowe konsultacje w tym obszarze prowadzą obligatoryjnie, jednak ich jakość może być różna. Nie dotyczy to tylko odpowiedzi na pytanie, czy zostały spełnione wymogi prawa, ale też na ile władze samorządowe angażują się w dodatkowe działania mające na celu poinformowanie o toczących się konsultacjach dodatkowymi kanałami informacyjnymi (np. poprzez Internet). W tym zakresie, jak twierdzi jeden z samorządowców: *„Wkład informacyjny mieszkańców jest korzystny przy podejmowaniu decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego, decyzji dotyczących lokalizacji budynków użyteczności publicznej, obiektów kulturalnych, sportowych czy oświatowych.”*

1.1.4. Polityka społeczna

Z uzyskanych wypowiedzi wynika, że część gmin konsultuje decyzje z zakresu polityki społecznej. Przedstawiciel jednej z nich wskazał, że *„konsultowane decyzje dotyczą: przede wszystkim sfer życia związanego z rodziną – przeciwdziałania patologiom społecznym: alkoholizmowi, narkomanii, przeciwdziałania przemocy.”* Reprezentant innej gminy wskazał, że konsultacje społeczne podejmuje się do kształtowania decyzji w zakresie możliwości objęcia opieką osób wymagających pomocy społecznej. Na konieczność konsultacji problematyki społecznej zwróciły uwagę również urzędy marszałkowskie. Jeden z respondentów twierdził, że: *„Wkład informacyjny mieszkańców lub partnerów społecznych może być przydatny dla Zarządu Województwa w podejmowaniu decyzji dotyczących wspierania osób niepełnosprawnych, wspierania rodzin, wspierania osób starszych, ochrony i promocji zdrowia, promocji i aktywizacji zawodowej, działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, edukacji, kultury, krajoznawstwa i wypoczynku dzieci i młodzieży, ratownictwa i ochrony ludności, upowszechnienia sportu oraz do konstruowania budżetu.”* Ten bardzo szeroki zakres potencjalnych zagadnień do konsultacji kwestii społecznych wskazuje, że możliwości w tym zakresie są duże.

1.1.5. Decyzje w zakresie kultury

Konsultowane są również zamierzenia w zakresie kultury, wypoczynku czy sportu. Jedna z gmin wskazywała, że konsultowane są informacje o przedsięwzięciach i inicjatywach, jakich oczekują mieszkańcy gminy oraz inicjowanie wydarzeń kulturalnych i artystycznych, sportowych przez placówki gminne.

1.1.6. Wymogi demokratycznego państwa prawa – uzyskanie wysokiej jakości stanowionego prawa

Przeprowadzone wywiady w ministerstwach polskiego rządu wskazały, że pracownicy legislacyjni posiadają bardzo wysoką świadomość potrzeby prowadzenia konsultacji społecznych i upatrują w nich czynnika decydującego o wysokiej jakości stanowionego prawa. W ocenie przedstawiciela jednego z ministerstw *„Wszystkie decyzje powinny gwarantować możliwość wyrażenia opinii przez ich adresatów. Do wydania większości z nich niezbędne jest uzyskanie dodatkowych aktualnych informacji nie będących w posiadaniu administracji. Problemem jednak jest nieświadomość urzędników w kwestii własnej niewiedzy (unknown unknowns). Urzędnik, który jest świadomy własnej niewiedzy chętniej będzie sięgał po dodatkowe źródła informacji.”*

Według innego legislatora ministerialnego; *„Udział mieszkańców lub partnerów społecznych powinien stać się niezbędnym elementem procesu decyzyjnego, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym lub lokalnym. Podejmowanie decyzji w konsultacji z interesariuszami, pozwala na ich większą identyfikację z decyzją, przez co prawo, zarówno krajowe, jak i miejscowe staje się skuteczniejsze. Szczególnie ważny jest w tym kontekście przykład decyzji administracyjnych dotyczących np. lokalizacji obiektów przemysłowych lub uciążliwych dla środowiska. W takim wypadku włączani w proces decyzyjny powinni być zarówno przedstawiciele mieszkańców, jak i organizacje pozarządowe oraz eksperci. Brak takich uzgodnień może opóźniać inwestycję i powodować konflikty społeczne (np. dotyczące przebiegu drogi lub lokalizacji obiektu). Dobre rządzenie musi uwzględniać potrzeby obywateli, a także pozwalać na zmniejszanie ich obaw.”*

Jednocześnie ci doświadczeni fachowcy mówili, że oczekują na ekspertyzy od partnerów społecznych w tych zakresach, które bezpośrednio oddziałują na nich i ich środowiska i w których partnerzy dysponują wiedzą i doświadczeniem. Oceny uzyskane w polskich ministerstwach wskazują, że przywiązują one dużą wagę do wysokiej jakości stanowionego prawa i w praktyce wykorzystują do tego techniki konsultacyjne.

1.2. Oczekiwane formy przekazywania informacji od partnerów społecznych i mieszkańców i ich wpływ na procesy decyzyjne

Drugie pytanie, zadane respondentom w ramach omawianego zakresu tematycznego, dotyczyło formy przekazywania informacji od partnerów społecznych do władz publicznych. Jak wydaje się, czasami forma jest ważniejsza od treści, zwłaszcza w tematach konfliktowych. Warto w tym aspekcie zwrócić uwagę na przypadki, w których wadliwa forma przekazu wpływa na nie uwzględnienie postulatów. Przykładowo, wykorzystywanie środków masowego przekazu w przypadku opinii bardzo krytycznych może w sposób znaczący usztywnić polityków, natomiast przekazanie opinii w formie pisemnej połączonej z osobistym wytłumaczeniem najważniejszych kwestii stanowiska może dać zupełnie odmienny skutek. Niemal wszyscy badani respondenci przekazali swoje oczekiwania w tym zakresie, które faktycznie kierowali do organizacji pozarządowych. Uzyskane wypowiedzi należy potraktować jako istotne wskazanie dla partnerów społecznych i mieszkańców jak skutecznie docierać z informacją do władz publicznych, aby mieć wpływ na kształt decyzji.

Generalna uwaga zdecydowanej większości respondentów reprezentujących władze publiczne zmierzała do tego, aby opinie, ekspertyzy, oceny były sporządzane w sposób, który daje się odtworzyć czy analizować, najlepiej w **formie pisemnej**. Po drugie, aby opracowana opinia pisemna miała większą wartość, zawarte w niej wnioski powinny być w jakimś stopniu udowodnione, czy to poprzez przeprowadzenie ankiety, sondażu, wywiadów czy też poprzez

inne formy uwiarygodnienia opinii końcowej. Wnioski pisemne posiadają znacznie większą zdolność wpływu, jeżeli zostaną **uwiarygodnione informacją źródłową**.

Po drugie, jeżeli wniosek został przedstawiony w formie pisemnej i zawiera źródłowe uwiarygodnienie opinii, techniczny sposób przekazu jest nieco mniej istotny, chociaż należy zdawać sobie sprawę, że przysyłanie elektronicznymi kanałami informacji wymaga z reguły **telefonicznego potwierdzenia odbioru przesyłki** przez urząd. Problem ten nie istnieje w przypadku przesyłek dostarczanych pocztą tradycyjną.

Ważną formą przekazu informacji decyzyjnych od mieszkańców do władz publicznych są **zebrania i spotkania** z mieszkańcami lub wydzielonymi ich grupami. Czasami wskazane są **spotkania indywidualne** wnioskodawcy - przedstawicieli danej grupy mieszkańców czy organizacji społecznej - z wójtem, burmistrzem czy prezydentem.

W wielu samorządach stosowane są **elektroniczne formularze zapytań czy wniosków** i można je wykorzystywać do celów kontaktowania się z osobami decyzyjnymi, jednak formularze kontaktowe nie służą z reguły do załatwiania szerszych spraw. Formularze kontaktowe są dobrą formułą nawiązywania kontaktu z przedstawicielami władz publicznych.

Każda gmina jest zobowiązana do sporządzenia rocznego **planu współpracy z organizacjami samorządowymi**. W zdecydowanej większości gmin takie plany są rzeczywiście opracowywane. Wiele gmin konsultuje się z organizacjami pozarządowymi w temacie kształtu planu współpracy oraz konsultowania innych ważnych dla gminy zagadnień. Czasami na stronie internetowej urzędu zawarty jest **formularz ankiety, sondażu opinii lub wywiadu z osobami czy organizacjami** chętnymi do podzielenia się swoją wiedzą czy doświadczeniem w określonym zakresie. Najczęściej jednak są to **sondaże opinii** albo preferencji. Jedna z gmin wskazała następującą strukturę pozyskiwania informacji od mieszkańców i organizacji pozarządowych:

- „sonda na stronie internetowej,
- ankieta dla NGO na stronie internetowej i w Biurze Obsługi Mieszkańca,
- spotkania w komitetach osiedlowych,
- **petycje** kierowane do radnych i urzędu.”

Prawo wymaga, aby konsultować postanowienia proponowanych planów zagospodarowania przestrzennego. Typową formą konsultacji jest organizowanie spotkań z mieszkańcami oraz budowanie protokołów rozbieżności interesów stron w tych planach. O ile przeprowadzenie konsultacji jest obligatoryjne, niezwykle ważnym czynnikiem jest techniczny sposób ich zorganizowania, precyzja w dokonywaniu zapisów stanowisk stron oraz umiejętność składania propozycji mediacyjnych czy budujących porozumienie stron. Należy jednak podkreślić, iż część decyzji w zakresie zagospodarowania przestrzennego i tak narusza prawa osób trzecich i w tym zakresie niezwykle ważnym czynnikiem jest zapewnienie odpowiedniej rekompensaty dla osób poszkodowanych.

Niektóre samorządy oczekują rekomendacji czy wręcz wskazań dla wybranych rozwiązań od organizacji pozarządowych, jednak takich, które byłyby oparte na wiedzy merytorycznej oraz na uwiarygodnionym materiale źródłowym. Wiele samorządów umożliwia uczestnictwo i wyrażanie swojej opinii podczas posiedzeń komisji rad władz samorządowych lub też bezpośrednio podczas posiedzeń rady gminy czy miasta. Z reguły nietrudno jest uzyskać zaproszenie na posiedzenie rady gminy czy miasta, jeżeli dana organizacja dysponuje dobrym

przygotowaniem eksperckim i posiada zdolność do zgłaszania dobrze umotywowanych merytorycznie wniosków.

Czasami stosowane są lokalne referenda. Według obliczeń A. Piaseckiego¹ w latach 1992-2009 odbyło się w Polsce 506 referendów lokalnych (po około 30 rocznie), przy czym wcale nie przeważały referenda w sprawie odwołania władz (ważną grupą były referenda w sprawie dobrowolnego opodatkowania się na określony cel). Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż na około 2,5 tysiąca gmin, referendum corocznie było przeprowadzane w co osiemdziesiątej. Nie jest to więc narzędzie łatwe do stosowania ani tym bardziej proste do konsultowania nowego prawa.

Jak wydaje się, obecna forma referendum jest bardzo kosztowna, i właściwym kierunkiem poszukiwań byłoby wprowadzenie możliwości odbywania referendum elektronicznego, pod warunkiem prawidłowej identyfikacji osoby głosującej. W tym zakresie warto byłoby rozważyć wykorzystanie systemu PESEL.

Według przedstawicieli władz centralnych na poziomie krajowym najbardziej efektywne są konsultacje elektroniczne, natomiast lokalnie - wysłuchania publiczne, czy spotkania konsultacyjne. Na pewno nie jest efektywną drogą konsultacji społecznych wywieszenie ogłoszenia, czy to na stronie internetowej, czy np. w siedzibie urzędu gminy. Inne ministerstwo podkreśliło wagę pisemnych opinii czy ekspertyz nadsyłanych przez zainteresowane jednostki i organizacje pozarządowe. Według władz wojewódzkich dobrą formą konsultacji są również konferencje z udziałem organizacji pozarządowych czy zainteresowanych środowisk. W jednym z województw rozważano również przeprowadzenie konsultacji za pomocą wyspecjalizowanej jednostki badania opinii publicznej. Należy jednak zwrócić uwagę, że badania opinii publicznej nie posiadają charakteru partycypacyjnego i dopuszczają jedynie bierną formę wyrażania opinii.

1.3. Modelowa współpraca informacyjna pomiędzy władzami publicznymi a mieszkańcami (partnerami społecznymi)

Badani respondenci zostali również zapytani: *„Jak mogłaby wyglądać modelowa współpraca informacyjna pomiędzy władzami publicznymi a mieszkańcami (partnerami społecznymi)? W odpowiedzi otrzymano kilka kompleksowych propozycji i wiele wartościowych pomysłów o charakterze jednostkowym.*

1.3.1. Kompleksowe propozycje

Przykładowy model dla gminy (według jednej z relacji):

Modelowa współpraca według propozycji jednej z gmin obejmuje następujące działania: *„Gmina będzie informowała organizacje, których cele statutowe wiążą się z realizacją określonych zadań własnych gminy, o:*

- *pracach nad projektami uchwał, regulujących zakres współpracy gminy z organizacjami,*
- *aktualnych kierunkach i zadaniach w zakresie sportu, kultury fizycznej i turystyki,*

¹ A.K. Piasecki, *Referenda lokalne. Wymiar normatywny i empiryczny*, www.slideshare.net/p_andora/referenda-lokalne

- aktualnych kierunkach i zadaniach w zakresie kultury,
- innych działaniach wymagających współdziałania z organizacjami.

Organizacje mogą informować gminę o:

- planowanych kierunkach działalności i realizowanych programach,
- potrzebie współdziałania z samorządem gminy w ich realizacji.

Organizacje, wyrażające wolę współpracy z gminą w prowadzeniu działalności pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom publicznym gminy, mogą złożyć:

- wypełnioną ankietę do Banku Informacji, zawierającą dane dotyczące organizacji według wzoru ankiety,
- aktualny odpis z właściwego rejestru,
- statut organizacji.”

Przykładowy model dla powiatu (według relacji jednego z powiatów):

„Od lat próbujemy wypracować skuteczny sposób komunikowania się z mieszkańcami powiatu i partnerami społecznymi. O ile współpraca z tymi ostatnimi nie stanowi problemu, to dotarcie do mieszkańców jest dosyć trudne. Stosujemy różne metody. Przede wszystkim konsultacje społeczne w sprawach ważnych dla powiatu w formie:

- internetowego forum mieszkańców na stronie internetowej powiatu,
- zapraszania do składania opinii do projektów aktów prawnych zamieszczanych na stronie internetowej i w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicach ogłoszeń,
- informowanie mieszkańców poszczególnych gmin za pośrednictwem urzędów gmin lub ich jednostek organizacyjnych,
- organizowanie spotkań z przedstawicielami poszczególnych grup mieszkańców itp.

Informujemy na bieżąco mieszkańców o wszelkich działaniach władz powiatu oraz o najważniejszych zadaniach na stronie internetowej i w Biuletynie Informacji Publicznej. Zbieramy informacje od pracowników starostwa i pozostałych jednostek organizacyjnych. Dużą rolę we współpracy informacyjnej z mieszkańcami odgrywają radni, którzy:

- zbierają opinie mieszkańców w trakcie bezpośrednich spotkań,
- przedstawiają informacje o działaniach powiatu na sesjach rad gmin w okręgach, w których zostali wybrani,
- przekazują wnioski i uwagi mieszkańców na sesjach Rady Powiatu i posiedzeniach komisji.”

Przedstawione powyżej propozycje są w praktyce systemami współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a gminami czy powiatami.

1.3.2. Propozycje szczegółowe - gminy i powiaty

Przedstawiciele gmin i powiatów postulowali następujące rozwiązania:

1. Informacyjne cykliczne zebrania z mieszkańcami, na których omawiano by wszystkie sprawy dotyczące współpracy celem lepszego wykorzystania potencjału gminy. Ponadto częste ankietowanie społeczeństwa w sprawach ważnych dotyczących gminy.
2. Systematyczne konsultacje przeprowadzane przez organizacje społeczne w danej kwestii, których wyniki byłyby przedstawiane władzom np. podczas wspólnych konferencji. Samorząd przy podejmowaniu decyzji powinien informować organizacje społeczne o

swoich działaniach, projektach aktów prawnych (np. obowiązkowe konsultacje przy tworzeniu gminnego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi). Ponadto za pośrednictwem strony internetowej Urzędu Miasta, na łamach cyklicznie wydawanego Biuletynu Informacyjnego.

3. Współpraca powinna odbywać się poprzez wysłanie pisma (formularza zgłoszenia opinii w sprawie programu współpracy) za pośrednictwem poczty tradycyjnej bądź elektronicznej. Następnie ustala się termin spotkania, na które zaproszeni są przedstawiciele organizacji pozarządowych i omawiana jest sprawa przedstawiona w piśmie.
4. Modelowa współpraca pomiędzy władzami a mieszkańcami powinna być oparta na obustronnej komunikacji, akceptowaniu logicznych argumentów, przyjmowaniu nowatorskich rozwiązań. Tym celom mogą służyć między innymi: ankiety, konsultacje społeczne, aktualny serwis informacyjny:
 - współpraca w budowaniu założeń do projektów;
 - konsultacja przygotowanego projektu;
 - zgłaszanie uwag do funkcjonującego rozwiązania.
5. Modelowa współpraca pomiędzy władzami publicznymi a partnerami społecznymi powinna być realizowana poprzez radnych gminnych bądź powiatowych, gdyż to oni sprawując mandat radnego zobowiązani są do utrzymywania stałej więzi z wyborcami i ich reprezentowania. Współpracę tą można również realizować np. poprzez regularne spotkania z mieszkańcami.

Wszystkie przedstawione propozycje jednostkowe gmin i powiatów w sposób znaczący uzupełniają proponowane powyżej modele kompleksowe, zgłoszone przez same samorządy.

1.3.3. Propozycje szczegółowe - władze centralne i województwa

Władze centralne

Przedstawiciele ministerstw postulowali następujące rozwiązania:

1. Współpraca powinna rozpoczynać się już na etapie sporządzania oceny skutków regulacji lub podejmowania decyzji kierunkowej. Urząd powinien w jak najszerszym stopniu przedstawiać swoje założenia i zachęcać do udziału w debacie. Oznacza to też umożliwienie mieszkańcom dostępu do szerokiej informacji publicznej w zakresie danej decyzji.
2. Konsultacja powinna być oparta na impulsach z obu stron (inicjatywa władz lub partnerów społecznych), ujęta w ramy dialogu pozwalającego na doprecyzowanie intencji i stanowisk, włączająca wszystkie zainteresowane strony, wykorzystująca stałe kanały komunikacyjne do weryfikacji i – w razie potrzeby – modyfikacji wdrożonych rozwiązań. Jej cechą mogłoby być utworzenie stałych punktów kontaktowych w zainteresowanych podmiotach, gromadzących instytucjonalną pamięć poruszonych spraw.

Województwa

Przedstawiciele województw postulowali następujące rozwiązania:

1. Model współpracy powinien zależeć od specyfiki relacji pomiędzy samorządem a NGO na danym terenie oraz sytuacji, w jakiej konsultacje się odbywają. Konsultacje społeczne powinny być elastyczne a podczas ich organizowania można wykorzystywać liczne dostępne środki przekazu, tj. Internet, Biuletyn Informacji Publicznej, urzędowe tablice ogłoszeń, materiały drukowane (plakaty, ulotki), współpracę ze środkami masowego przekazu (reklamy, konferencje, komunikaty), zbieranie uwag i opinii publicznej, spotkania itp.
2. Modelowa współpraca informacyjna między władzami publicznymi a mieszkańcami (partnerami społecznymi) powinna opierać się na realizacji uchwały Sejmiku w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania projektów aktów prawa miejscowego z wojewódzką radą działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami działającymi w sferze działalności pożytku publicznego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, określającej szczegółowo sposób konsultowania projektów aktów prawnych prawa miejscowego województwa w wyniku czego przynosić korzyści zarówno władzom samorządowym jak i NGO.

1.3.4. Modelowa współpraca pomiędzy władzami publicznymi a partnerami społecznymi i mieszkańcami – podsumowanie

Analizując propozycje przedstawicieli władzy samorządowej i państwowej warto zwrócić uwagę na następujące fakty:

1. Przedstawiciele władz publicznych bardzo chętnie widzieli rozwiązania modelowe i byli skłonni je tworzyć. Jak wydaje się nie ma istotnych barier po stronie administracji, aby stworzyć dobre systemy konsultacji społecznych.
2. W niewielkiej części propozycji składano propozycje kompleksowe, w większości propozycje miały charakter działań jednostkowych, ale szczególnie potrzebnych w procedurach legislacyjnych oraz administracyjnych.
3. Niektóre urzędy były skłonne budować kompleksowe systemy współpracy z partnerami społecznymi i bardzo angażować ich do kształtowania procesów decyzyjnych.
4. Niestety, żaden z respondentów nie poruszył problemu kosztów realizacji procedur partycypacyjnych czy konsultacyjnych, ani naturalnej niechęci polityków do konsultowania rozwiązań, które ograniczają ich władzę. W praktyce polska administracja publiczna chce osiągnąć jak najwyższą jakość stanowionego prawa i procedur administracyjnych, natomiast politycy chcą korzystać z pełni władzy przez maksymalną liczbę kadencji. Ten konflikt stanowisk nie został w wystarczającym stopniu zauważony przez respondentów.
5. Respondenci wskazują na najbardziej użyteczne sposoby dostarczania ekspertyz i opinii, mówiąc, że wymogiem minimum do bardziej pogłębionej pracy z partnerami społecznymi jest forma pisemna. W mniejszych jednostkach możliwe jest duże zróżnicowanie form, jednak w ostatecznym rozrachunku wymogiem opracowania stanowisk jest jednak forma pisemna i to decyduje o sprawności przyjętych rozwiązań.

Zgłoszone propozycje modelowe warto uzupełnić o stosunkowo proste rozwiązanie: formularz elektroniczny do rejestrowanej konsultacji. Jak wydaje się, znacznie pomocnym w rozwijaniu współpracy informacyjnej między władzami publicznymi a mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi mogłoby być opracowanie prostego formularza konsultacji elektronicznych w Internecie, który mogliby wypełniać mieszkańcy gminy (powiatu, województwa), po sprawdzeniu zgodności z systemem PESEL, i inni interesariusze po

zalogowaniu się i podaniu swoich danych osobowych. Opinie, stanowiska czy ekspertyzy powinny być widoczne w Internecie, podpisane imiennie, oraz powinny podlegać ocenie wszystkich osób biorących udział w konsultacjach oraz zaproszonych ekspertów. Proces konsultacji powinien być jawny. Najbardziej wartościowe ekspertyzy, stanowiska czy opinie powinny być referowane na posiedzeniach ciał kolegialnych czy doradczych danej władzy publicznej. System powinien eliminować możliwość nadużyć i zmuszać wszystkich uczestników konsultacji do zachowania właściwych form i elementarnej uczciwości. Władze publiczne mogą określać kogo proszą o wyrażenie opinii: np. przedsiębiorców z gminy, studentów, nauczycieli, mieszkańców ulicy Złotej itp., czyli osoby najbardziej zainteresowane danym rodzajem decyzji lub podlegające określonemu prawu. Tego typu rozwiązanie można też łączyć z systemem oceny preferencji mieszkańców, jednak każdy głosujący powinien podawać swoje dane, aby sprawdzać preferencje realnie istniejących osób, mieszkańców gminy. W przypadku badania preferencji mieszkańców dane respondentów nie powinny być ujawniane.

Tego typu rozwiązania nie są zbyt skomplikowane dla władz publicznych od strony technicznej, mogą jednak na początku powodować obawy mieszkańców. Dopiero uświadomienie możliwości wpływu na bieg spraw może szerzej zachęcić obywateli do wyrażania swoich opinii w tej formie. Należy jednak przyjąć jako zasadę, że opinie mogące mieć wpływ na legislację i decyzje administracyjne nie powinny być zgłaszane w sposób anonimowy.

2. Bariery w pozyskiwaniu informacji od partnerów społecznych

Badanie opinii przedstawicieli władz różnych szczebli miało również na celu ustalenie barier w pozyskiwaniu informacji od organizacji pozarządowych. Respondenci zostali zapytani, jak oceniają wiedzę tych jednostek w zakresie przedstawianych opinii, zaplecze eksperckie, jakie widzą błędy w przedstawianych władzom stanowiskach, czy jest badana reprezentatywność organizacji zaangażowanych w konsultacje społeczne, jak oceniają czas przeznaczony na ten proces, a także jakie mają propozycje, które mogłyby usprawnić wyrażanie opinii przez partnerów społecznych. W kolejnych częściach prezentujemy uzyskane wypowiedzi.

2.1. Wiedza organizacji pozarządowych w zakresie przedstawianych opinii. Zaplecze eksperckie.

Reprezentanci władz zostali zapytani czy organizacje pozarządowe mają odpowiednią wiedzę w zakresie przedstawianych opinii oraz czy dysponują odpowiednim zapleczem eksperckim. Generalnie zdecydowana większość rozmówców stwierdziła, że NGO mają odpowiednią wiedzę, ale w tej grupie obok około 20% stwierdzeń „tak”, pojawiły się zdania, że tylko niektóre organizacje dysponują odpowiednią wiedzą (jedynie te najbardziej zainteresowane wpływaniem na decyzje władz) lub też nie wszystkie, nie zawsze, zazwyczaj, większość, istnieje duże zróżnicowanie pod tym względem pomiędzy NGO, wiedzę posiadają większe i silniejsze organizacje, a mniejsze nie, to zależy, na przykład od liderów organizacji, w dużej mierze, wiedza jest dostateczna. Jedynie kilka osób było zdania, że partnerom społecznym często brakuje odpowiedniej wiedzy.

Jeżeli chodzi o dysponowanie odpowiednim zapleczem eksperckim przez organizacje pozarządowe, mniej osób uważało, że NGO współpracują z ekspertami, niż, że posiadają odpowiednią wiedzę, ale i tak była to największa grupa. Wśród rozmówców twierdzących, że organizacje dysponują ekspertami były również osoby, według których nie wszystkie NGO mają dostęp do ekspertów o właściwych kwalifikacjach, a jakość tych usług jest zróżnicowana. Jeden z przedstawicieli gmin uważał, że najlepszych ekspertów mają organizacje ekologiczne, a przedstawiciel jednego z ministerstw – że najlepiej pod tym względem wypadają organizacje branżowe. Około 34% przedstawicieli władz było zdania, że partnerzy społeczni nie mają odpowiedniego zaplecza eksperckiego albo jest ono znikome.

Wśród przedstawicieli gmin powtarzały się stwierdzenia, że organizacje posiadają wiedzę dotyczącą zagadnień związanych z ich działalnością, ale były też głosy, że jednocześnie takie organizacje nie posiadają ekspertów, ponieważ nie zatrudniają ich ze względów finansowych. Wówczas swoją wiedzę uzyskują poprzez badania różnych grup środowiskowych, które reprezentują, jednak dotyczy to najczęściej największych organizacji. Przedstawiciel jednego z ministerstw zauważył też, że ze względu na finanse ekspertyzy wykonywane są najczęściej w ramach wolontariatu. Przedstawiciele dwóch gmin zwrócili uwagę, że organizacje pozarządowe działające na terenie gminy składają się z członków, tworzących przekrój całej społeczności lokalnej – tj. nauczycieli, działaczy samorządowych, przedsiębiorców, artystów itd., co umożliwia współdziałanie na wysokim poziomie. Według innego rozmówcy osoby działające w NGO uczestniczą w szkoleniach i forach poszerzających wiedzę w zakresie dokonywanych opinii i ocen, co podnosi poziom kompetencji ich organizacji. W innej gminie pomocą NGO służy radca prawny zatrudniony przez urząd gminy. Gminy udzielają organizacjom pozarządowym również innego rodzaju wsparcia, jak przekazywanie informacji na temat procedur, przepisów, a czasem i funduszy. Brak zaplecza eksperckiego znacznie

utrudnia formułowanie opinii i informacji w sposób profesjonalny. Jeden z reprezentantów starostw był zdania, że kompetencje NGO zależą od liderów, a generalnie niewielu jest liderów organizacji pozarządowych wychodzących poza bieżącą działalność.

W wypowiedziach przedstawicieli starostw przeważał wątek znacznego zróżnicowania organizacji pozarządowych pod względem posiadanej wiedzy i zaplecza eksperckiego. Jest to uzależnione od organizacji – jej zaplecza kadrowego i możliwości finansowych. Największe możliwości mają w tym zakresie silnie zinstytucjonalizowane jednostki. Z drugiej strony za profesjonalnie działające uznano te organizacje, które są zainteresowane oddziaływaniem na lokalne prawodawstwo i politykę, one posiadają wiedzę i umiejętności jak to robić. Na przeciwnym biegunie są „podmioty hobbystyczne”, małe, które nie dysponują zapleczem profesjonalistów i ekspertów.

Wśród reprezentantów powiatów pojawiły się również i takie stwierdzenia, że barierą w kontaktach z władzami jest mała aktywność partnerów społecznych, a także brak dotychczas wypracowanego modelu współpracy – tj. brak nawyków, wiedza ta u większości organizacji jest niedostateczna. Przedstawiciel jednego z urzędów marszałkowskich zauważył, że pomimo, że *„sektor pozarządowy posiada liczne grono ekspertów i specjalistów, jednakże ograniczenia w dostępie do Internetu (mimo dużego postępu technologicznego) są w wielu miejscach barierą nie od przejścia, uniemożliwiają dotarcie na bieżąco do dokumentów. Problemem jest również to, że liczne grono eksperckie działa w ściśle określonej grupie społecznej i obawia się wyjścia poza tę strukturę. Wiele organizacji ma w swych strukturach osoby posiadające wiedzę merytoryczną z zakresu działalności statutowej, ale nie ma specjalistów z dziedziny prawa i zasad funkcjonowania trzeciego sektora.”* Przedstawiciel jednej z gmin w braku odpowiednich ekspertów upatruje przyczyn słabości organizacji pozarządowych. Według niego w konsekwencji, w małych społecznościach lokalnych trudno jest organizacjom „przebić” się choćby w konkursach, np. PO KL. Organizacje nie mogą zgromadzić środków finansowych umożliwiających im dostęp do konkursów, tzn. nie mogą spełnić wymogów posiadania wkładu własnego, ponieważ poziom ustalony przez instytucje ogłaszające konkursy nie przystaje do możliwości NGO.

Co ciekawe wśród przedstawicieli gmin i powiatu były w sumie trzy osoby, które nie miały wiedzy na ten temat, ponieważ do tej pory partnerzy społeczni nie zajmowali stanowiska na temat działania władz publicznych.

2.2. Jakość opinii przedstawianych przez partnerów społecznych

Uczestnicy wywiadów pogłębionych zaprezentowali największe, według nich, błędy w opiniach na temat działania władz publicznych, przedstawianych przez partnerów społecznych. Odpowiedzieli również czy organizacje pozarządowe potrafią budować dobre stanowiska w danej sprawie, zawierające sugestie, co należy zmienić, a także dobrze dobrane argumenty przemawiające za, jak i przeciwko zmianie.

Jedynie 8% respondentów było zdania, że organizacje pozarządowe przygotowują opinie dobrej jakości, w tej grupie nie było ani jednego przedstawiciela starostw i ministerstw. Przedstawiciele władz na ogół uważają, że NGO „zazwyczaj” przedstawiają opinie dobrej jakości, albo wówczas, gdy mają dużą wiedzę lub w „ograniczonym zakresie”. Przedstawiciele gmin zgłaszali, że jednym z podstawowych błędów jest powierzchowność przesyłanych opinii, rozumiana jako zawężanie spojrzenia i nie uwzględnianie szerszego

aspektu spraw i uwarunkowań, nieuwzględnianie realiów budżetowych władz, bazowanie na „powszechnych poglądach” z kategorii „mówi się”. Bywa, że organizacje bazują na niepotwierdzonych danych, a ich oceny są nieprawdziwe, często krzywdzące dla władz. Zdaniem jednego z rozmówców, przy braku analiz eksperckich powstaje błędny obraz zarówno przedstawiających opinię, jak i obszarów, których opinie dotyczą. Kilkakrotnie powtarzała się również opinia, że błędy w stanowiskach przekazywanych przez organizacje pozarządowe wynikają z nieznajomości prawa i braku świadomości co do ograniczeń, jakie stawia polskie prawo przed poszczególnymi władzami, a także z braku wiedzy na temat kompetencji władz oraz przebiegu procesu decyzyjnego we władzach gminnych. Reprezentant jednej z gmin zauważył, że NGO często mają problemy z jasnym i precyzyjnym określeniem swojego stanowiska w sprawie oraz odpowiednią argumentacją. Pojawił się także pogląd, że jakość opinii przekazywanych przez partnerów społecznych jest zróżnicowana, im silniejsza organizacja i dysponująca szerszą wiedzą, tym lepsza jakość opracowywanych opinii, jednocześnie zauważono, że sytuacja poprawia się i widać postępującą profesjonalizację NGO. W trakcie wywiadów z reprezentantami gmin pojawiła się także wypowiedź, że organizacje za dużo oczekują od gminy, a nie wszystko jest w jej kompetencjach czy możliwościach finansowych, a ponadto partnerzy traktują wszelkie problemy przy załatwianiu określonych spraw jako brak chęci współpracy władz publicznych z partnerami społecznymi nie zdając sobie sprawy z ograniczeń, jakie stawia polskie prawo.

Wśród przedstawicieli powiatów jeden stwierdził, że przygotowywane stanowiska są dobrej jakości (podobnie uznał jeden z przedstawicieli władz regionalnych), ale z zastrzeżeniem, że jedynie autorstwa aktywnych organizacji. Kolejne dwie osoby uważały, że jakość opinii zależy od podmiotu i podejmowanego tematu, występuje zróżnicowanie – organizacje aktywne, mające doświadczenie w pozyskiwaniu środków publicznych potrafią budować dobre stanowiska w danej sprawie, a także potrafią budować dobre stanowiska o ile nie są pod presją lub wpływem grup interesów. Pozostałe wypowiedzi odnoszące się do najczęściej występujących błędów, obejmowały takie stwierdzenia, jak stereotypowe postrzeganie władzy, ciągle obecne przekonanie, że tzw. czynnik społeczny czy obywatelski ma niewielkie przełożenie na finalny kształt podejmowanych decyzji, kierowanie opinii do niewłaściwych organów, nieznajomość przez większość organizacji pozarządowych zadań i kompetencji poszczególnych władz (pogląd podzielany również przez reprezentantów trzech ministerstw), roszczeniowa postawa wobec władz lokalnych zamiast chęci uzyskania kompromisu. Część organizacji widzi siebie bardziej w roli petenta, niż partnera do uzgadniania i opiniowania. Taki pogląd wyraził również reprezentant jednego z ministerstw. Ponadto stwierdził, że NGO *„z jednej strony oczekują sprawnego działania administracji, z drugiej strony jednak nie czują się zobowiązane do dostarczania wartościowych wkładów. Podobnie administracja postrzega partnerów społecznych. Powstała luka jest powodem licznych nieporozumień.”* Przedstawiciele dwóch powiatów potwierdzili też sytuację zaobserwowaną przez kilku przedstawicieli władz gminnych odnośnie braku uwzględniania w przygotowywanych opiniach szerszego widzenia poruszanych spraw.

Co ciekawe w odpowiedzi na pytanie dotyczące najczęściej pojawiających się błędów w opiniach od partnerów społecznych przekazywanych do ministerstwa, otrzymaliśmy listę przyczyn leżących po stronie tej jednostki: brak wystarczających kwalifikacji i kompetencji urzędników i ich powszechna niechęć do podejmowania decyzji, brak „otwartości” urzędów na propozycje organizacji. Pojawiło się również stwierdzenie, że *„niemożliwe jest budowanie uogólnień na temat precyzji stanowisk organizacji pozarządowych. Natomiast, zagrożeniem jest lobbowanie partnerów społecznych na rzecz rozwiązań przynoszących korzyść nie społeczeństwu lub społecznościom lokalnym, ale wybranej organizacji. Pośrednictwo*

organizacji pozarządowych w stosunku do rozwiązań prawnych bardzo często nie daje się odróżnić od działań lobbystycznych, podejmowanych przez instytucje prywatne.”

Opinie reprezentantów urzędów marszałkowskich zasadniczo nie odbiegały od poglądów pozostałych rozmówców. Jedna z osób miała podobne obserwacje, jak przedstawiciel ministerstwa uczestniczącego w badaniu: *„największym błędem w opiniach na temat działania władz publicznych, przedstawianych przez partnerów społecznych jest niedostateczna znajomość realiów o procedurach wydawania środków publicznych przez Urząd Marszałkowski oraz brak zrozumienia ze strony urzędników materii, którą zajmują się NGO. Są to argumenty przemawiające za koniecznością wprowadzenia zmian w podejściu Urzędu i NGO do tych zagadnień.”*

Pewne zdziwienie może budzić fakt, że przedstawiciele pięciu samorządów gminnych i jednego powiatowego nie potrafili ocenić jakości opinii przekazywanych przez organizacje pozarządowe.

2.3. Reprezentatywność organizacji przedstawiających opinie

Jednym z zagadnień w części poświęconej barierom w wyrażaniu opinii przez partnerów społecznych było pytanie dotyczące badania reprezentatywności wypowiadającej się organizacji. Na pytanie *Czy przy zbieraniu opinii badana jest reprezentatywność wypowiadającej się organizacji?* twierdząco odpowiedziało ogółem 40%, trzy osoby (reprezentant gminy, powiatu i urzędu marszałkowskiego) nie miały wiedzy na ten temat. Przedstawiciele trzech gmin odpowiedzieli, że ich urzędy nie przeprowadzają badania, nie było takiej potrzeby, lokalne organizacje są gminie znane. Ponadto w wypowiedziach przedstawicieli gmin były także następujące opinie:

- *„Tak, jest badana. Jeżeli w pierwszym terminie ogłoszonej konsultacji wzięło udział mniej niż 10% reprezentacji i/lub mieszkańców gminy, ogłaszamy drugą konsultację i wyznaczamy nowy termin jej trwania. Druga konsultacja jest ostateczna.”*
- *„Tak, zawsze przy opracowywaniu badań, nawet w wywiadach ustnych brana jest pod uwagę reprezentatywność, tak by interesy różnych grup społecznych można sprowadzić do wspólnego celu.”*
- *„Przy zbieraniu opinii nie jest badana reprezentatywność organizacji. Każda opinia wypowiadającej się organizacji powinna być analizowana przez samorząd w równym stopniu.”*
- *„Podczas zbierania opinii nie jest badana reprezentatywność wypowiadającej się organizacji. Każda opinia, kreatywne doradztwo jest bezcenne.”*
- *„Nie. Badanie reprezentatywności mogłoby doprowadzić do wykluczenia kolejnych organizacji z procesu opiniowania.”*

Wśród przedstawicieli władz powiatowych były dosyć zróżnicowane opinie, ale nie odbiegające od wypowiedzi pracowników urzędów gmin:

- *„Każda organizacja jest ważna, nawet jeśli nie jest liczna, to jednak skupia pewną grupę osób, którym chce się działać i coś robić, a nie tylko siedzieć w domu i narzekać. Każda organizacja jest reprezentatywna.”*
- *W zależności od sprawy, jednak reprezentatywność ma znaczenie.*
- *Nigdy nie badamy reprezentatywności organizacji wyrażającej opinie. Zwykle opinie otrzymujemy od najaktywniejszych organizacji działających na terenie powiatu i współpracujących z nami.*

- *Nie jest badana, gdyż jest znikoma.*
- *Nie, gdyż zbyt mało jest organizacji aktywnie uczestniczących w spotkaniach, konsultacjach.*
- *Nie – znamy nasze organizacje i ich reprezentatywność.*
- *Powinna być, jednak częste są przypadki kreowania opinii społecznej przez jednostki.”*

W odróżnieniu od pozostałych uczestników badania, przedstawiciele ministerstw różnicują pojęcia „konsultowanie” i „zbieranie opinii” oraz wskazują na prawo w tym zakresie. Konsultowanie projektów aktów prawnych przez ministerstwa z reprezentatywnymi organizacjami pracowników i pracodawców jest zagwarantowane ustawowo, tj. w ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. W stosunku do organizacji rolniczych, będących związkami zawodowymi rolników indywidualnych, społeczno-zawodowymi organizacjami rolników oraz samorządu rolniczego, obowiązek konsultowania projektów aktów prawnych i dokumentów dotyczących rolnictwa z tymi organizacjami wynika z odpowiednich ustaw. Zatem, oprócz reprezentatywnych organizacji partnerów społecznych (zgodnie z ustawą o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych) nie można mówić o reprezentatywności organizacji pozarządowych. Przy zbieraniu opinii nie jest badana reprezentatywność wypowiadających się organizacji. Rada Działalności Pożytku Publicznego również nie stanowi ciała formalnie reprezentatywnego, tak jak Komisja Trójstronna. Można mówić jedynie o zasięgu organizacji, jej członkostwie, czy doświadczeniu w danej tematyce, dlatego też na szczere krajowym głos takich organizacji jak OFOP, WRZOS czy FRDL ma większe znaczenie niż głos lokalnej fundacji lub stowarzyszenia.

2.4. Długość trwania konsultacji społecznych

Uczestnicy wywiadów zostali również zapytani, jak oceniają czas dostępny na uzyskanie opinii od NGO oraz czy ich zdaniem można zwiększyć długość trwania konsultacji. Przedstawiciele władz gminnych stwierdzili, że czas przeznaczony na konsultacje jest wystarczający. Reprezentant jednej z gmin uznał, że niezbędny czas to okres jednego miesiąca, natomiast reprezentant innej gminy przyznał, że w ich przypadku na konsultacje aktów prawnych NGO mają 14 dni i jest to odpowiedni czas, by organizacja mogła wyrazić własną opinię. Respondenci wyrażali również pogląd, że w uzasadnionych przypadkach i na prośbę NGO czas konsultacji można wydłużyć. Także niektórzy przyznawali, że czas jest różny w zależności od sytuacji i charakteru oczekiwanych działań. Pojawiły się również głosy, że wydłużanie czasu konsultacji powoduje odkładanie w czasie podejmowania istotnych decyzji (np. wydłuża w sposób niezasadny cykl inwestycyjny). Reprezentanci gmin wskazywali też na to, że NGO nie angażują się w takie działania, prośby samorządu o opinie pozostają bez odpowiedzi i że trzeba długo czekać na opinie.

Przedstawiciele starostw wyrażali podobne opinie na temat czasu trwania konsultacji, jak reprezentanci gmin. Pojawił się jeden głos, że najbardziej optymalnym okresem na zebranie opinii od organizacji jest miesiąc oraz jeden głos, że wystarczy do 14 dni. Przeważał pogląd, że obecnie stosowane terminy są całkowicie wystarczające i nie ma potrzeby wprowadzania zmian. Według jednego z rozmówców czas i częstotliwość konsultacji są uzgadniane z NGO, a harmonogram spotkań jest konsultowany, w związku z tym organizacje mają możliwość wpływania na czas i częstotliwość spotkań. Jeden z przedstawicieli starostw podkreślił, że należy pamiętać, że NGO to organizacje, w których działacze pełnią tam funkcje społecznie, więc trzeba więcej zrozumienia dla oczekiwania na odpowiedź od nich.

W opinii rozmówców z ministerstw czas na konsultacje społeczne powinien być długi (np. do 30 dni), ale jednocześnie nie może on opóźniać procesu stanowienia prawa lub wydawania decyzji. Obowiązkowy czas konsultacji (zgodnie z *Zasadami konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*) jest wystarczający, jednocześnie z powodu braku sankcji nie jest on jednak przestrzegany. Generalnie czas jest wystarczający, ewentualne zwiększenie czasu trwania konsultacji wydłużyłoby proces decyzyjny lub kolidowało z harmonogramem prac resortu czy rządu. Oczywiście można wydłużyć czas trwania konsultacji w przypadku, gdy problem wymagający zmian ma duże znaczenie społeczne i zmiany te w istotny sposób wpływają na funkcjonowanie wielu grup społecznych. W jednej z wypowiedzi podkreślono, że powinno się zwracać uwagę na efektywność konsultacji, a nie na ich długość.

Według reprezentantów władz regionalnych nie ma potrzeby zmieniać praktykowanych okresów trwania konsultacji społecznych, chociaż są one różne. W jednym z urzędów, zgodnie z przepisami wewnętrznymi, przyjęto 14-dniowy termin trwania konsultacji, co według rozmówcy reprezentującego ten urząd jest okresem wystarczającym dla zainteresowanych podmiotów. W kolejnym urzędzie konsultacje trwają co najmniej 7 dni, w szczególnych przypadkach mogą być dłuższe, ale jak zauważyła wypowiadająca się osoba - generuje to większe koszty.

2.5. Usprawnienia procesu wyrażania opinii przez partnerów społecznych

Na zakończenie części dotyczącej barier w przekazywaniu opinii przez organizacje pozarządowe, poproszono rozmówców o wskazanie, co można zrobić, aby usprawnić proces wyrażania opinii przez partnerów społecznych. Najlicniejsza grupa rozmówców (co druga osoba z wyłączeniem przedstawicieli urzędów marszałkowskich) zaproponowała szeroko rozumianą poprawę komunikacji pomiędzy władzami i partnerami społecznymi. Powinna ona obejmować przede wszystkim ułatwienie organizacjom dostępu do Internetu oraz takie działania, jak: przyzwyczajanie NGO do udziału w konsultacjach, przyzwyczajanie do częstszych kontaktów i zintensyfikowanie ich (zapraszać przedstawicieli NGO na spotkania, zebrania wiejskie, uczestniczyć w inicjatywach przez nie organizowanych), a nawet ciągły dialog władz publicznych z partnerami społecznymi, w tym poprzez informowanie zainteresowanych o zmieniających się przepisach prawnych, przekonanie NGO, że wyrażenie opinii przełoży się na określone działania, uświadomienie społeczeństwu, że pracujemy dla wspólnego dobra, opracowanie ankiet tak, aby odpowiedzi od organizacji były konkretne, odpowiednio przygotować konsultacje: czas trwania, sposób i miejsce wyrażania opinii.

14% rozmówców uznało, że proces wyrażania opinii przez partnerów społecznych działa dobrze i nie wymaga zmian. W tej grupie nie znaleźli się przedstawiciele ministerstw. Reprezentanci gmin przedstawiali również stosowane sposoby komunikowania się z organizacjami pozarządowymi: informacje o konsultacjach są rozpowszechniane wśród organizacji społecznych za pośrednictwem poczty elektronicznej, tradycyjnej, ogłoszeń, na stronie urzędu, tablicy informacyjnej, zamieszczenie formularza zgłaszania opinii w sprawie programu współpracy na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu miejskiego i na tablicy ogłoszeń urzędu miejskiego, uruchomienie dostępnego ze strony głównej gminy forum internetowego do konsultacji społecznych.

Rozmówcy wskazywali także przyczyny utrudnionej komunikacji. Według jednego z nich przeszkodą w usprawnieniu procesu wyrażania opinii przez partnerów społecznych jest brak dostępu do komputera lub Internetu, bądź brak niezbędnej w tym zakresie wiedzy przez znaczną część organizacji. Inna osoba wskazała, że lepszą komunikację mogłoby zapewnić przeprowadzanie badań ankietowych za pomocą nowoczesnych narzędzi informatycznych, jednak wychodzenie z taką inicjatywą przez gminę często jest utrudnione ze względu na niewielką obsadę w jednostkach samorządu terytorialnego i obciążenie zadaniami bieżącymi.

Przedstawiciel jednej z gmin przedstawił trzy czynniki niezbędne do faktycznego dialogu pomiędzy władzą publiczną i organizacjami pozarządowymi: informowanie (aktywność w tym względzie należy do władz, które rozpowszechniają informacje i zapewniają obywatelom dostęp do informacji), zbudowanie dwustronnej relacji (w której obywatele wyrażają swoje opinie i nawiązują dialog z władzami samorządowymi) oraz aktywne uczestnictwo, czyli partnerski układ, w ramach którego obywatele biorą udział w procesie decyzyjnym. Odpowiedzialność za ostateczne decyzje i zrealizowanie odpowiedniego programu spoczywa jednak na organach władzy.

W wypowiedziach przedstawicieli władz gminnych pojawiły się też takie propozycje, jak: przeszkolenie działaczy organizacji pozarządowych w zakresie prawidłowego formułowania opinii, zaoferowanie wsparcia merytorycznego NGO, a nawet zapewnienie im dostępu do ekspertów przez władze gminne, motywowanie przedstawicieli NGO do udziału w szkoleniach i konferencjach wskazujących na dobre strony zaangażowania NGO w życie społeczno-gospodarcze miasta czy pozyskanie zaufania organizacji pozarządowych. Przedstawiciele trzech samorządów gminnych proponowali zmiany w prawie dotyczące konsultacji społecznych, np.:

- obligatoryjnie zobowiązać NGO do przedstawienia pisemnej opinii w określonym terminie, tylko wtedy można egzekwować odpowiedź;
- wprowadzić zmiany prawne przyspieszające proces konsultacji;
- obowiązek zasięgania opinii/prawa do ich wypowiedziania winien głównie dotyczyć środowisk, które mają bezpośredni, terytorialny związek ze sprawą; należałoby wprowadzić także generalną zasadę, że brak opinii w określonym terminie uważa się za zgodę na określone działanie.

Reprezentanci władz powiatowych zgłaszali podobne propozycje, jak przedstawiciele gmin, np.: upowszechniać wiedzę o znaczeniu konsultacji społecznych, pokazywać na przykładach, jak konsultacje wpływają na finalny kształt rozstrzygnięć w danej sprawie, organizować cykliczne spotkania, umożliwić partnerom społecznym publikację krótkich informacji w gazecie wydawanej przez samorząd, podejmować działania na rzecz wzrostu świadomości o możliwościach wyrażania opinii i współpracy, a także w większym stopniu upowszechniać informacje o działaniach władz publicznych.

Przedstawiciel jednej z gmin oraz przedstawiciele dwóch powiatów nie mieli zdania w kwestii ewentualnych usprawnień w procesie konsultacji społecznych.

Jeżeli chodzi o rekomendacje osób reprezentujących ministerstwa, zaproponowano:

- wydłużenie czasu na udzielenie odpowiedzi,
- przeprowadzanie konsultacji w formie dialogu, a nie jednorazowego zapytania;
- usprawnienie wzajemnej wymiany informacji oraz systematyczne podnoszenie kwalifikacji przez partnerów społecznych i urzędników;
- częstsze stosowanie elektronicznej wymiany dokumentów;

- dążenie do digitalizacji konsultacji społecznych poprzez odpowiednie, wystandaryzowane i łatwe w obsłudze konsultacje *on-line*. Dodatkowo, udział w procesie tworzenia prawa powinni mieć – zgodnie z zasadą *evidence-based policy* – eksperci w danej dziedzinie (np. z ośrodków akademickich lub pozarządowych *think tanków*).

W analizie wypowiedzi uczestników badania uwagę zwraca rosnąca wraz ze szczeblem władzy świadomość niedomagającej komunikacji, ponieważ wśród przedstawicieli gmin poprawę komunikacji proponowało ok. 30% respondentów, 60% reprezentantów powiatów i wszyscy przedstawiciele ministerstw. Jedynie pracownicy władz regionalnych mają inne zdanie w tej sprawie, zasadniczo nie widząc problemu, ponieważ samorządy regionalne wykorzystują wszystkie dostępne źródła informowania organizacji o rozpoczętych konsultacjach. Według rozmówcy reprezentującego jeden z urzędów marszałkowskich inicjatywa powinna leżeć również po stronie przedstawicieli sektora pozarządowego, których aktywność przejawia się w różnorodnym stopniu. Należałoby dążyć do zwiększania świadomości organizacji pozarządowych dotyczącej ich wpływu na tworzone zapisy prawne oraz znaczenia, jakie może mieć głos środowiska pozarządowego. Dla usprawnienia procesu pozyskania opinii od NGO należałoby zastosować ulgi i inne formy wsparcia finansowego w korzystaniu z mediów lub badań ankietowych.

Podsumowanie

Podsumowując wywiady z przedstawicielami władz publicznych w części dotyczącej barier w wyrażaniu i przekazywaniu opinii przez partnerów społecznych władzom publicznym, należy stwierdzić, że:

1. Generalnie zdecydowana większość rozmówców (około 76%) stwierdziła, że NGO mają odpowiednią wiedzę, jednak jedynie co piąta osoba nie miała dalszych zastrzeżeń. Z pozostałych wypowiedzi wyłania się obraz znacznego zróżnicowania NGO pod tym względem. Wynika z nich, że tylko niektóre organizacje dysponują odpowiednią wiedzą (jedynie te najbardziej zainteresowane wpływaniem na decyzje władz) lub też nie zawsze, albo wiedzę posiadają większe i silniejsze organizacje czy, że to zależy, na przykład od liderów organizacji. Jedynie kilka osób było zdania, że partnerom społecznym często brakuje odpowiedniej wiedzy.
2. Zdaniem rozmówców posiadanie wiedzy, choć w zróżnicowanym stopniu i nie przez wszystkie organizacje pozarządowe, nie zawsze idzie w parze z dysponowaniem przez nie odpowiednim zapleczem eksperckim – około 44% przedstawicieli władz publicznych uczestniczących w badaniu uważało, że NGO współpracują z ekspertami, ale tutaj również występuje znaczne zróżnicowanie opinii, odnośnie jakości usług eksperckich. Wśród rozmówców twierdzących, że organizacje dysponują ekspertami pojawiały się stwierdzenia, że nie wszystkie NGO posiadają odpowiednią wiedzę; wiedzą tą najczęściej dysponują organizacje duże i silne, albo branżowe. Około 1/3 przedstawicieli władz było zdania, że partnerzy społeczni nie mają odpowiedniego zaplecza eksperckiego albo jest ono znikome.
3. Jakość opinii przekazywanych przez partnerów społecznych władzom publicznym jest zróżnicowana, zdaniem niemal wszystkich uczestników wywiadów – wymaga poprawy. Jakość opinii zależy od podmiotu i podejmowanego tematu; organizacje aktywne i nie będące pod presją lub wpływem grup interesów, silne i dobrze zorganizowane potrafią budować dobre stanowiska w danej sprawie. Do najczęściej występujących błędów rozmówcy zaliczyli: powierzchowność, czyli brak szerszego widzenia poruszanych spraw,

niewuwzględnianie realiów budżetowych władz, bazowanie na niepotwierdzonych danych, kierowanie opinii do niewłaściwych organów, nieznanostwo przez większość organizacji pozarządowych zadań i kompetencji poszczególnych władz i nieznanostwo prawa, roszczeniowa postawa wobec władz lokalnych zamiast chęci uzyskania kompromisu i brak poczucia zobowiązania do dostarczania wartościowych wkładów w procesach decyzyjnych i legislacyjnych. Ponadto z przekazywanych opinii wynika, że partnerzy społeczni stereotypowo postrzegają władzę i stawiają się w roli petenta, a nie partnera, są przekonani, że tzw. czynnik społeczny czy obywatelski ma niewielkie przełożenie na finalny kształt podejmowanych decyzji. Uwagę zwraca głos wskazujący na przyczyny niskiej jakości stanowisk przekazywanych przez NGO do ministerstwa, leżące po stronie tej jednostki: brak wystarczających kwalifikacji i kompetencji urzędników i ich powszechna niechęć do podejmowania decyzji, brak „otwartości” urzędów na propozycje organizacji. Praktycznie niemożliwe jest budowanie uogólnień na temat precyzji stanowisk organizacji pozarządowych. Zagrożeniem w tej kwestii jest lobbowanie partnerów społecznych na rzecz rozwiązań przynoszących korzyść nie społeczeństwu lub społecznościom lokalnym, ale wybranej organizacji.

4. Według 40% rozmówców badana jest reprezentatywność organizacji przedstawiających opinie władzom publicznym. Niektórzy uczestnicy badania przekazali, że ich urzędy nie przeprowadzają badań, ponieważ nie było takiej potrzeby albo, że każda opinia wypowiadającej się organizacji powinna być analizowana przez samorząd w równym stopniu lub też, że badanie reprezentatywności mogłoby doprowadzić do wykluczenia kolejnych organizacji z procesu opiniowania.
5. Przedstawiciele zdecydowanej większości urzędów uczestniczących w badaniu stwierdzili, że czas przeznaczony na konsultacje jest wystarczający, chociaż podawane przykłady obejmowały okresy od 7 do 30 dni - w zależności od sytuacji i charakteru oczekiwanych od partnerów społecznych działań. Respondenci wyrażali również pogląd, że w uzasadnionych przypadkach czas konsultacji można wydłużyć, ale nie powinno to opóźniać procesu stanowienia prawa lub wydawania decyzji. Według reprezentantów gmin, część NGO nie angażuje się w konsultacje, prośby samorządu o opinie pozostają bez odpowiedzi lub trzeba na nie długo czekać. Bywa, że w ministerstwach czas, który powinien być przeznaczany na konsultacje społeczne nie jest przestrzegany z powodu braku sankcji. Tylko jedna osoba na pięćdziesiąt podkreśliła, że powinno się zwracać uwagę na efektywność konsultacji, a nie na ich długość.
6. Dla usprawnienia procesu wyrażania opinii przez partnerów społecznych niemal co drugi rozmówca (z wyłączeniem przedstawicieli urzędów marszałkowskich) zaproponował szeroko rozumianą poprawę komunikacji pomiędzy władzami i partnerami społecznymi. Zwracano uwagę na konieczność budowania trwałych relacji i prowadzenia dialogu, przy czym każda ze stron powinna być odpowiednio zaangażowana i zmotywowana. Dla poprawy wzajemnych kontaktów potrzebne jest informowanie NGO przez władze o zmieniających się przepisach prawnych, przekonanie organizacji, że wyrażenie opinii przełoży się na określone działania, uświadomienie im, że pracują dla wspólnego dobra. Ważne jest również odpowiednie przygotowanie konsultacji - czas trwania, sposób i miejsce wyrażania opinii. 14% rozmówców uznało, że proces wyrażania opinii przez partnerów społecznych działa dobrze i nie wymaga zmian. W tej grupie nie znaleźli się przedstawiciele ministerstw. W analizie wypowiedzi uczestników badania uwagę zwraca rosnąca wraz ze szczeblem władzy świadomość niedomagającej komunikacji, ponieważ wśród przedstawicieli gmin poprawę komunikacji proponowało ok. 30% respondentów, 60% reprezentantów powiatów i wszyscy przedstawiciele ministerstw. Jedynie pracownicy władz regionalnych mają inny pogląd na tą kwestię.

Przeprowadzone wśród przedstawicieli władz wszystkich szczebli wywiady wskazują na istotne niedomagania w kontaktach z partnerami społecznymi. Z wypowiedzi wyłania się obraz organizacji pozarządowych, które są bardzo zróżnicowane pod wieloma względami. Obok silnych, dobrze zorganizowanych i profesjonalnie działających jednostek – aktywnie współpracujących z władzami publicznymi, funkcjonuje wiele organizacji słabych, nie potrafiących skutecznie reprezentować swoich członków, nieświadomych roli, jakie stawia przed nimi demokracja partycypacyjna. Z drugiej strony przyczyn tej sytuacji można upatrywać również po stronie władz publicznych, zdarza się bowiem nieprzestrzeganie procedur, niedouczenie pracowników administracji publicznej czy też niechęć do współpracy z trzecim sektorem. Widać zatem, że szkolenia oraz podnoszenie świadomości zarówno przedstawicieli organizacji pozarządowych, jak i administracji publicznej odnośnie istoty konsultacji społecznych powinno być jednym z priorytetów w państwie, w którym rządzenie ma się odbywać przy udziale społecznym.

Optymizmem mogą napawać wypowiedzi świadczące o dobrej współpracy pomiędzy niektórymi urzędami a organizacjami pozarządowymi i poprawiającym się poziomem ich profesjonalizmu, w czym istotną rolę odgrywają nowoczesne narzędzia komunikacji wykorzystywane zarówno przez władze publiczne, jak i sektor pozarządowy.

3. Oczekiwania NGO uczestniczących w konsultacjach, przekazujących opinie i informacje

3.1. Oczekiwania partnerów społecznych dotyczące wywierania wpływu na proces decyzyjny a ich rzeczywiste kompetencje

Respondenci pytani byli o to, czy ich zdaniem partnerzy społeczni posiadają kompetencje, które pozwalają na włączenie się w proces decyzyjny. Uzyskane odpowiedzi są dość mocno zróżnicowane. W przypadku gmin najczęstsze odpowiedzi wskazują na znikomy („rozumianie się oczekiwań z kompetencjami”) lub dostateczny poziom kompetencji. Odmienne odpowiedzi można znaleźć w przypadku gmin dużych (gdzie wskazuje się, że część organizacji posiada wysokie kompetencje).

Równocześnie część gmin podkreśla, że wpływ na proces decyzyjny mogą mieć tylko radni, którzy są członkami NGO. Tego typu podejście wskazuje na bardzo ograniczony zakres włączania partnerów społecznych w proces konsultacji. Częstą sytuacją jest także wskazywanie, że osoby, które wywierają wpływ na proces decyzyjny posiadają wiedzę w obszarze swojego działania (np. sportu).

Przedstawiciele niektórych gmin wskazali, że partnerzy społeczni nie przejawiają żadnej aktywności jeśli chodzi o proces konsultacji, więc niemożliwa jest ocena kompetencji NGO. W przypadku powiatów wyżej oceniono kompetencje przede wszystkim liderów organizacji społecznych, wskazując m.in., że mają nie tylko wiedzę, z czym mogą się zwracać do władz powiatowych, ale również potrafią rzeczowo i konstruktywnie rozmawiać na temat swoich oczekiwań. Choć również na tym szczeblu zdarzały się odpowiedzi wskazujące na brak kompetencji („od dużego poziomu kompetencji do nieprzyzwoitego minimum”).

Najwyżej poziom kompetencji partnerów społecznych oceniają ministerstwa. Wskazują m.in. że głos partnerów społecznych związany jest z interesami stojących za nimi ludzi, a interesy są związane z kompetencjami. Respondenci reprezentujący ministerstwa stwierdzali m.in., że organizacje posiadające znaczący potencjał ekspercko-praktyczny są w stanie merytorycznie reprezentować swoją organizację.

Zbliżone oceny przedstawili również przedstawiciele urzędów marszałkowskich. Wskazywali na wysoki poziom kwalifikacji i dostęp do bardzo dobrych specjalistów, ale także na rzetelność podejścia do zagadnienia konsultacji ze strony NGO.

3.2. Oczekiwania na odpowiedź przez NGO oraz nacisk na uzyskanie odpowiedzi

Respondenci zostali zapytani czy organizacje pozarządowe oczekują odpowiedzi na przedstawiane stanowiska i opinie, czy stosują nacisk, aby uzyskać informację zwrotną od władz publicznych. Gminy na pytanie o oczekiwanie na odpowiedź przez NGO wskazują, że samorząd jest zobowiązany ustosunkować się do opinii organizacji społecznych, jednak rzadko kiedy same organizacje naciskają na uzyskanie odpowiedzi. Niektóre gminy wskazywały, że nie tylko wysyłały odpowiedź pisemną, ale także zapraszały przedstawicieli NGO na spotkania w celu dokładniejszego omówienia poruszanych zagadnień. Tylko jedna gmina odpowiedziała, że wnioskodawca uzyskuje odpowiedź dodatkowo zawierającą

wyjaśnienie dlaczego zaproponowane rozwiązanie nie może zostać zastosowane i jakie są alternatywne rozwiązania.

Zbliżone odpowiedzi pojawiały się na szczeblu powiatów. Tu również wskazywano, że organizacje rzadko naciskają na uzyskanie odpowiedzi na przedstawione przez nie opinie. Duża zgodność odpowiedzi na to pytanie charakteryzuje również ankietowane ministerstwa. W tym wypadku wskazywano, że NGO chętnie przedstawiają opinie, jednak nie upominają się o stanowisko ministerstwa. O większej świadomości urzędów centralnych może świadczyć poniższy cytat z wypowiedzi przedstawiciela jednego z ministerstw:

„Standardem działania administracji powinno być odnoszenie się do uwag zgłoszonych w konsultacjach np. poprzez tabelę zawierającą uwagi uwzględnione. W tym kontekście nie powinno być mowy o „nacisku na uzyskanie odpowiedzi”, gdyż powinno to być rutynowe działanie partnerskiej administracji.”

Według procedur ustalonych w jednym z urzędów marszałkowskich na każdą opinię jest przygotowywana odpowiedź, a wyniki konsultacji są podsumowywane i publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej urzędu. Tego typu działanie wskazuje na przejrzystość, ale także dużą rzetelność działania.

3.3. Realność oczekiwania reakcji władz publicznych na wszystkie przedstawiane opinie

Zdecydowana większość respondentów wskazuje, że stara się reagować na wszystkie opinie przekazywane przez partnerów społecznych. Poniższy cytat odzwierciedla odpowiedzi większości gmin uczestniczących w badaniu.

„Wszystkie przedstawiane opinie są rozpatrywane przez władze samorządowe w procesie inwestycyjnym czy podczas zatwierdzania programów społecznych. Na podstawie opinii wprowadzane są zmiany do procesów decyzyjnych z uwzględnieniem zmian najkorzystniejszych dla społeczności lokalnej.”

Niektóre gminy wskazują zakresy, które z ich punktu widzenia są najważniejsze i w których rzeczywiście podejmują (czyli nie tylko rozpatrują, ale także starają się wdrożyć) reakcje na sugestie NGO. Do tych zakresów zaliczana są m.in.: kwestie pomocy społecznej, kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury, wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej i sportu, współdziałanie na rzecz niepełnosprawnych, organizacja czasu wolnego dla dzieci i młodzieży oraz profilaktyka i rozwiązywanie problemów uzależnień. Wybór powyższych obszarów, w których podejmowane są konkretne działania wynika zdaniem gmin z ich ograniczeń budżetowych i konieczności wyboru działań najbardziej pożądanых. Zdarzały się pojedyncze przypadki, że gminy wskazywały na niemożność reakcji na daną kwestię. Wiązało się to z faktem, że NGO zwracały się do gmin z kwestiami, które nie znajdowały się w ich kompetencjach. Jednak w takiej sytuacji, gmina odpowiadała, że nie jest adresatem uwag organizacji społecznej i wskazywała do kogo sprawa powinna być kierowana.

Bardzo zbliżonych odpowiedzi do gmin (podkreślających reakcje na wszystkie przedstawiane opinie) udzielili również powiaty, ministerstwa (choć w przypadku jednego z nich uzyskano odpowiedź, że tego typu oczekiwanie nie jest realne z uwagi na dużą liczbę opinii) oraz urzędy marszałkowskie (w jednym zauważono jednak, że nie wszystkie opinie NGO są

wykorzystywane przez władze publiczne; powodem takiej sytuacji są przede wszystkim ograniczenie finansowe). Tylko w przypadku jednego powiatu uzyskano zdecydowanie negatywną odpowiedź:

„Tylko niewielki zakres przedstawianych przez partnerów społecznych opinii i wniosków jest uwzględniany przez władze publiczne.”

Być może taka odpowiedź wynika ze zrozumienia pojęcia „reakcja” jako podjęcia konkretnego, materialnego działania.

3.4. Możliwości i zakres publikowania podsumowania procesu konsultacji

Kolejne pytanie, na które odpowiadali respondenci dotyczyło możliwości publikowania podsumowania procesu konsultacji. Pytano również o czynniki, które mogą ograniczać upublicznianie takich podsumowań.

Odpowiedzi udzielone przez ankietowanych były dość zróżnicowane. W przypadku części gmin odpowiedzi na wszystkie zapytania publikowane są w lokalnym czasopiśmie lub gminnych biuletynach. Inne gminy odpowiedzi umieszczają na swoich stronach internetowych. Niektóre gminy deklarują bardzo szeroki zakres upowszechniania wyników procesu konsultacji (informacja przedkładana radzie miasta, publikowana na stronie urzędu miasta oraz w lokalnych mediach). Niezbyt dobrą sytuacją jest fakt, że część gmin udziela odpowiedzi zbliżonych do poniższych:

„Jeśli zaistnieje taka potrzeba, to informacje o konsultacjach mogą być publikowane.”

„Gmina nie widzi potrzeby publikowania danych nt. procesu konsultacji, ale raczej tylko wyników – tego, co udało się osiągnąć, jeśli są to 'dobre rzeczy'.”

„Właściwie brak jest ograniczeń do publikowania podsumowań konsultacji. W praktyce nie podejmuje się takich działań, choć można byłoby zamieszczać przedmiotowe informacje np. na stronie Urzędu Miasta.”

Pojawienie się słowa „mogą” sugeruje pewną uznaniowość. Podobnie sytuacja wygląda z publikowaniem tylko „dobrych rzeczy”. Jednak zbliżone do powyższych odpowiedzi były raczej rzadkością, aniżeli normą.

W przypadku powiatów odpowiedzi udzielane przez respondentów również są dość zróżnicowane. Niektórzy uczestnicy wywiadów twierdzą, że NGO nie wyraziły woli publikowania informacji o przebiegu procesu konsultacji. Zdarzały się odpowiedzi wskazujące na problem finansowy związany z kosztami upublicznienia podsumowania procesu konsultacji. Choć w przypadku części rozmówców pojawiała się dość oczywista sugestia, że publikacja w Internecie praktycznie redukuje jakiekolwiek koszty do zera. Inne powiaty wskazywały, że podają do publicznej wiadomości wyniki wszystkich konsultacji i takie działanie jest efektem zapisów powiatowego programu współpracy z NGO.

Przedstawiciele ministerstw wskazywali, że jedynym czynnikiem, który może ograniczać upublicznianie takich podsumowań jest brak sankcji za nieprzestrzeganie tego obowiązku.

Ministerstwa wskazują, że wyniki procesu konsultacji są publikowane w Ocenie Skutków Regulacji, które można znaleźć w Biuletynie Informacji Publicznej.

Bardzo szczegółowo kwestię publikowania podsumowania procesu konsultacji przedstawił reprezentant jednego z urzędów marszałkowskich:

„Zgodnie z przygotowanym projektem uchwały Sejmiku Województwa w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z radą działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i pomiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji na każdą opinię będzie przygotowywana odpowiedź, wyniki konsultacji będą podsumowywane i publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej urzędu. Istotnym w procesie konsultacji jest to, że wiele ustaw przedmiotowych nakłada obowiązek konsultowania tworzonych aktów albo z organizacjami pozarządowymi, albo ze społecznością lokalną, więc każde ogłoszone konsultacje mogą nieznacznie różnić się w praktyce.”

Z kolei inny z urzędów marszałkowskich stwierdza, że nie ma żadnych wymogów dotyczących konieczności publikowania raportów z procesu konsultacji.

3.5. Bariery dla wprowadzenia publicznych posiedzeń rady, wysłuchań publicznych lub spotkań uzgodnieniowych

Respondenci reprezentujący gminy pytani o bariery, które utrudniają lub uniemożliwiają wprowadzenie publicznych posiedzeń rady i wysłuchań publicznych stwierdzali, że nie ma tego typu barier. W pojedynczych przypadkach wskazywano, że przeszkodą dla przeprowadzenia wysłuchania publicznego mogą być kwestie lokalowe (zbyt mała sala konferencyjna).

Dokładnie takie same wypowiedzi prezentowali przedstawiciele powiatów. Tu również jedynym ograniczeniem była kwestia organizacyjno-lokalowa. Jeden z powiatów wskazywał, że często stara się organizować tego typu spotkania, jednak głównym problemem jest niska frekwencja. W przypadku innego z powiatów, w którym również występuje ten sam problem, jako jego przyczynę wskazano brak wiary mieszkańców i NGO w możliwość wpływu na wynik postępowań.

Innych odpowiedzi aniżeli gminy i powiaty, udzielili przedstawiciele ministerstw. Tu wskazywano, że barierami dla stosowania podanych narzędzi jest m.in. nieprzygotowanie kadry urzędniczej, brak regulacji prawnych oraz kwestia kosztów konsultacji. Można tu przywołać cytát z wypowiedzi przedstawiciela jednego z ministerstw:

„Podstawowym problemem w tym przypadku jest stosunek kosztów przeprowadzenia konsultacji do ich efektywności. Niemniej, na poziomie lokalnym wykorzystywanie wysłuchań publicznych lub otwartych posiedzeń rady gminy powinno być podstawową praktyką konsultacji społecznych, zwłaszcza w sytuacji kwestii budzących kontrowersje.”

Respondenci reprezentujący ministerstwa wskazali również, że barierą dla upubliczniania działań przez nie prowadzonych jest konieczność szybkich zmian w aktach prawnych

(„Publiczne uzgodnienia mogłyby znacznie wydłużyć czas konsultacji oraz proces legislacyjny”). Podobne odpowiedzi prezentowali również przedstawiciele urzędów marszałkowskich.

3.6. Wykorzystywanie nowych środków technicznych do interaktywnego dialogu z NGO i bariery w tym zakresie

Dużą szansą na bardziej efektywny i tańszy dialog władz publicznych z NGO może być wykorzystanie nowych środków technicznych. Większość gmin deklaruje, że wykorzystuje interaktywne środki do dialogu z NGO. Zdarzają się przypadki, iż zdaniem gmin barierą w rozwoju tej formy komunikacji jest brak odpowiedniego wyposażenia technicznego oraz brak dostępu do Internetu przez NGO. W pojedynczych przypadkach jako barierę wskazuje się ograniczenia finansowe dotyczące gmin. Jednak należy podkreślić, że rozumienie nowych środków technicznych jest dość zróżnicowane – dla części uczestników badania takim środkiem jest telefon. Częściej pojawiają się odpowiedzi dotyczące e-maila. Niektórzy wymieniają stronę WWW. Inni wskazują na posługiwanie się interaktywnymi formularzami badania opinii, forami i panelami obywatelskimi. W przypadku niektórych gmin wskazano na formy wzajemnej integracji stron gminnych i NGO:

„Gmina zamieszcza linki ze swojej strony do stron NGO i odwrotnie. Zamieszcza się wzajemnie informacje przesyłane przez obie strony, NGO uczestniczą w tworzeniu portalu gminnego w zakresie aktualizacji informacji o realizowanych wydarzeniach.”

„Gmina stara się w pełni wykorzystać nowe technologie. Udostępniła część swojej strony www do tego celu, a także utworzono osobną podstronę dla prowadzenia konsultacji społecznych i zasięgania opinii.”

Bardzo zbliżone odpowiedzi prezentują również przedstawiciele powiatów. Tu można się m.in. spotkać z informacją, że strona jednego z powiatów jest przyjazna dla osób niedowidzących poprzez stosowanie dla nich specjalnych udogodnień.

Również odpowiedzi udzielone przez urzędy marszałkowskie są bardzo podobne - wskazują, że nowe środki techniczne mogą być bardzo dobrym kanałem do komunikacji z NGO. Równocześnie podkreśla się, że barierą do ich upowszechniania może być brak dostępu do Internetu.

Więcej barier w stosowaniu nowych środków technicznych wskazują przedstawiciele ministerstw wymieniając m.in.: brak przygotowania urzędników, bariery finansowe, brak dostępu NGO do odpowiednich środków technicznych. Reprezentant jednego z ministerstw zwrócił uwagę na kilka problemów dotyczących wykorzystania nowych środków technicznych przede wszystkim na szczeblu lokalnym:

Na poziomie centralnym konsultacje elektroniczne powinny być podstawowym środkiem konsultacji, natomiast na poziomie lokalnym lub regionalnym problemem może być dostępność Internetu (wykluczenie cyfrowe I stopnia) lub brak umiejętności w zakresie udziału w tej formie konsultacji (wykluczenie cyfrowe II stopnia). Ponadto, w sytuacji, gdy mamy do czynienia ze społecznością lokalną, która zna się między sobą, jest bliska przestrzennie i społecznie, prowadzenie konsultacji on-line jest budowaniem dodatkowej bariery pomiędzy samorządem a mieszkańcami.

3.7. Sposoby wyjścia naprzeciw oczekiwaniom NGO

Bardzo zróżnicowane były odpowiedzi dotyczące tego w jaki sposób w większym stopniu wyjść naprzeciw oczekiwaniom NGO. Można się było spotkać z wypowiedziami:

„Trzeba ich hołubić i doceniać, stworzyć system ich nagradzania za aktywność, u nas jest konkurs ‘Społecznik Roku’.”

Wskazywano również na konieczność doposażenia i szkolenia NGO (m.in. w zakresie pozyskania środków na ich działanie) oraz szerszego ich włączenia w dialog społeczny (np. poprzez częstsze spotkania). Pojawiały się również pomysły dotyczące stworzenia gminnego ośrodka wsparcia dla organizacji pozarządowych. Czynnikiem, który pojawiał się w kilku wypowiedziach była potrzeba przeprowadzania badań opinii publicznej (realizowanych regularnie – np. raz na kwartał). Niektóre gminy możliwości poprawy współpracy z NGO widziały w próbach angażowania ich w partnerstwa z gminą i wspólną realizacją niektórych przedsięwzięć.

W przypadku powiatów pojawiały się sugestie dotyczące utworzenia punktów konsultacyjnych, utworzenia stanowisk (w powiatach) odpowiedzialnych za współpracę z NGO. Również w tym wypadku wskazywano na potrzebę lepszego poznania oczekiwań organizacji społecznych i zacieśniania współpracy.

Na poziomie ministerialnym przedstawiane były sugestie dotyczące upowszechniania działania NGO, zwiększania ich udziału w tworzeniu projektów aktów prawnych i dokumentów programowych. Przedstawiciel jednego z ministerstw przekazał, że obecnie wdrażany jest duży projekt dotyczący wdrożenia konsultacji *on-line*. Konieczność poznania oczekiwań III sektora sugerują również urzędy marszałkowskie.

Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzona w niniejszej części analiza dotycząca oczekiwań NGO (z punktu widzenia uczestniczących w badaniu przedstawicieli samorządu i rządu) pozwala na sformułowanie kilku wniosków:

1. Największe zróżnicowanie odpowiedzi wśród respondentów występuje w kwestii oceny kompetencji posiadanych przez NGO oraz ich związku z wpływem wywieranym na proces decyzyjny. Jest tu dostrzegalna korelacja, która pokazuje, że im wyższy szczebel władzy tym wyższa ocena kompetencji partnerów społecznych. W przypadku gmin najczęściej można się spotkać z określeniami „znikomy” lub „niski” poziom kompetencji. Z kolei ministerstwa stwierdzają, że głos partnerów społecznych reprezentują eksperci, których wiedza jest bardzo duża. Może to świadczyć o dobrym przygotowaniu ekspertów organizacji działających na szczeblu centralnym i słabym poziomie NGO działających lokalnie.
2. W opinii większości rozmówców (niezależnie od szczebla władzy) organizacje społeczne rzadko kiedy upominają się o uzyskanie odpowiedzi na swoje uwagi. Jednak według deklaracji respondentów ich urzędy prawie zawsze udzielają odpowiedzi na sugestie (wnioski) kierowane do nich przez NGO. Tego typu praktyka jest deklarowana jako norma przez wszystkie urzędy (gminy, powiaty, urzędy marszałkowskie, ministerstwa).

Przytoczone opinie pokazują, że organizacjom pozarządowym często brak determinacji w forsowaniu prezentowanych opinii, a także wiedzy, jak skutecznie działać na rzecz wprowadzenia postulowanych zmian.

3. Respondenci starają się reagować na wszystkie opinie przekazywane przez partnerów społecznych. Jednak reakcja, która polega na spełnieniu sugestii nie zawsze jest możliwa (głównie z powodów finansowych). W przypadku, gdy np. gmina z racji uwarunkowań prawnych nie jest odpowiednim adresatem kierowanych opinii, wskazuje się dokąd wniosek powinien trafić.
4. Okazuje się, że nie ma jednego standardu dotyczącego upubliczniania podsumowań procesu konsultacji społecznych. Część respondentów podaje do publicznej wiadomości wszystkie dane dotyczące realizowanych konsultacji. Jednak w niektórych przypadkach upubliczniane są tylko wybrane podsumowania (np. dotyczące „dobrych rzeczy”). Pojawiły się również sygnały mówiące, że przyczyną nie podawania do publicznej wiadomości powyższych informacji jest brak sankcji za nieprzestrzeganie tego obowiązku.
5. Zdaniem respondentów reprezentujących szczebel gminny i powiatowy nie ma praktycznie żadnych barier (poza ewentualnie lokalowymi) jeśli chodzi o publiczne konsultacje. Pojawiły się jednak głosy, że mieszkańcy i NGO rzadko korzystają z tej formy wpływu na działania radnych. Tłumaczone to jest m.in. brakiem wiary mieszkańców i NGO w możliwość wpływu na wynik postępowań. Opinie przedstawicieli urzędów marszałkowskich i ministerstw na temat publicznych konsultacji różnią się od ocen gmin i powiatów. Przedstawiciele wyższych szczebli władzy wskazywali na występowanie barier dotyczących stosowania tego typu form konsultacji. Wymieniano tu m.in. nieprzygotowanie kadry urzędniczej, brak regulacji prawnych oraz kwestię kosztów konsultacji.
6. Zdecydowana większość uczestników badania deklaruje korzystanie z nowych środków technicznych w zakresie dialogu z NGO. Środki te są dość zróżnicowane: telefon (sic!), e-mail, strona WWW, formularze badania opinii, fora dyskusyjne, panele obywatelskie. Wśród barier wykorzystania tych form dialogu wymienia się przede wszystkim brak dostępu do Internetu przez niektóre NGO.
7. Największe zróżnicowanie odpowiedzi miało miejsce w punkcie dotyczącym sposobów wyjścia naprzeciw oczekiwaniom NGO. Pojawiały się tu sugestie dotyczące ich szkolenia, szerszego włączenia w dialog społeczny, tworzenie lokalnych ośrodków wsparcia dla organizacji pozarządowych. Wskazywano również na potrzebę badania opinii NGO oraz realizację wspólnych przedsięwzięć.

4. Bariery w uwzględnianiu opinii partnerów społecznych w procesach decyzyjnych władz publicznych

Respondenci biorący udział w badaniu mieli udzielić odpowiedzi na pytania umożliwiające określenie barier utrudniających uwzględnianie opinii partnerów społecznych w procesach decyzyjnych władz publicznych. W trakcie badania zapytano o stopień zainteresowania władz włączaniem opinii i ekspertyz NGO w proces decyzyjny, próbowano ustalić korzyści wynikające z korzystania z doświadczeń NGO oraz zagrożenia z tym związane. Ponadto rozmówców zapytano w jakim stopniu organizacje monitorują dalsze losy przedstawionych opinii, czy potrafią korygować swoje stanowiska i współpracować w ramach koalicji oraz przedstawiać wspólne stanowiska. Rozmówcy zostali zapytani również czy partnerzy społeczni korzystają z mediów i pozyskują opinię publiczną, aby wzmocnić swój głos. Badanie miało również na celu stwierdzenie czy NGO potrafią organizować spotkania z przedstawicielami władz publicznych oraz co może przeszkadzać w organizacji takich spotkań i efektywnym ich wykorzystaniu. Poniżej przedstawiamy odpowiedzi uzyskane od przedstawicieli władz publicznych.

4.1. Stopień zainteresowania władz włączeniem opinii i ekspertyz wynikających z doświadczenia NGO w proces decyzyjny. Korzyści i zagrożenia.

Przedstawiciele urzędów zostali zapytani, w jakim stopniu władze publiczne są zainteresowane włączaniem opinii i ekspertyz wynikających z doświadczenia NGO w proces decyzyjny oraz jakie mogą być korzyści z tego procesu i jakie zagrożenia. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że władze chętnie sięgają po wiedzę i doświadczenia NGO; twierdzi tak 90% wszystkich respondentów, część z nich jednak zaznacza, że musi być to wiedza merytoryczna, a opinie i ekspertyzy powinny być sporządzane przez osoby do tego uprawnione, wtedy pozyskane opinie mogą i mają wpływ na procesy decyzyjne gminy. Pojawiła się również opinia jednego z reprezentantów gmin, że o ile uzyskiwane ekspertyzy służą poszerzeniu wiedzy w zakresie procesu decyzyjnego, o tyle nie mogą mieć charakteru wiążącego. Jedynie kilku reprezentantów gmin stwierdziło, że korzystają z wiedzy NGO w podstawowym zakresie, wtedy, gdy wymagają tego przepisy prawa. Warto tu wspomnieć o gminach, które będąc wyjątkowo zainteresowane dostosowaniem polityki władz samorządowych do potrzeb poszczególnych grup mieszkańców, utworzyły specjalne programy współpracy z NGO i starają się je jak najlepiej realizować, co przekłada się na podniesienie jakości działania innych programów gminnych, np. socjalnego. Jedna z gmin w sposób szczególny chwali aktywność organizacji pozarządowych i szeroką współpracę z NGO, ponieważ dzięki aktywności partnerów społecznych gmina uzyskuje prawa miejskie.

Przedstawiciel jednej z gmin twierdził, że jego gmina nigdy nie skorzystała z opinii i ekspertyz przygotowanych przez organizacje pozarządowe, które miałyby wpływ na proces decyzyjny.

Przedstawiciele powiatów i urzędów marszałkowskich, z którymi były prowadzone wywiady, podobnie jak przedstawiciele gmin, podkreślają dużą wagę opinii pozyskiwanych od NGO, jednocześnie zwracają uwagę na jakość opinii i ekspertyz, sugerując, że w skład ciał doradczych, jakimi w tym wypadku są NGO, powinni wychodzić specjaliści z danej dziedziny. Respondenci doceniają także, co nie zostało uwzględnione w wypowiedziach

przedstawicieli gmin, wysoką jakość opinii NGO, wynikającą, nie tyle z przygotowania merytorycznego, ile z długoletniego doświadczenia w prowadzeniu działalności w określonej sferze publicznej.

Przedstawiciele ministerstw podzielają powyższe opinie dotyczące wymogów prawnych i obowiązku korzystania z konsultacji społecznych, wagi oraz korzyści z nich płynących, z wyjątkiem jednego z ministerstw. Według przedstawiciela tego urzędu władze nie są zainteresowane włączaniem opinii i ekspertyz NGO, co w efekcie prowadzi do braku akceptacji adresatów działań, podejmowania decyzji o nieprzewidywanych i niekorzystnych skutkach oraz podejmowania interwencji nie osiągających określonego celu.

Respondenci wypowiedzieli się na temat korzyści i zagrożeń, jakie wynikają z bliskiej współpracy władz z organizacjami pozarządowymi oraz pozyskiwaniem od nich ekspertyz i opinii. We wszystkich badanych grupach odpowiedzi się pokrywały, choć formułowano je na różnych poziomach szczegółowości. Najliczniejsze i najbardziej szczegółowe były przykłady korzyści i zagrożeń podawane przez przedstawicieli gmin, natomiast bardziej ogólne wnioski formułowali przedstawiciele ministerstw, którzy też (prawie wszyscy) zwrócili uwagę na szczególne zagrożenia, jakimi są jednostronne podejście NGO do omawianego problemu, nie branie pod uwagę dobra ogółu i możliwość stworzenia quasi-lobbingu jednej grupy społecznej (o tych zagrożeniach wspominała też część przedstawicieli gmin).

Korzyści wymieniane najczęściej przez respondentów ze wszystkich badanych grup, można podzielić na sześć głównych kategorii: społeczna, finansowa, decyzyjna, organizacyjna, merytoryczna oraz tzw. inne. W **sferze społecznej i merytorycznej** zwrócono szczególną uwagę na fakt, że współpraca z instytucjami pozarządowymi, reprezentującymi różne środowiska i grupy społeczne pozwala je zidentyfikować i lepiej poznać, daje też wgląd w ich specyficzne potrzeby i oczekiwania, które w innym wypadku mogłyby nie zostać uwzględnione. Zasięganie opinii NGO pozwala także ustalić faktyczne potrzeby szeroko rozumianego społeczeństwa i w większym stopniu spełniać jego oczekiwania. Konsultacje poprawiają również proces informowania opinii publicznej o podejmowanych inicjatywach i wpływają na polepszenie kontaktu z mieszkańcami, a także dają im możliwość zaangażowania się w rozwój gminy. Nie do przecenienia jest również zwiększenie świadomości społeczeństwa dotyczącej zasad działania samorządu. Natomiast faktyczny wpływ na decyzje, dzięki możliwości wypowiedziania się NGO, zwiększa identyfikowanie się interesariuszy z decyzjami władz i przychylność dla inicjatyw podejmowanych przez władze. Respondenci podkreślali również, że korzystanie z doświadczenia i wiedzy zatrudnianych czy pracujących w NGO specjalistów, pozwala na pogłębienie informacji o opracowywanym temacie, co bezpośrednio przekłada się na trafniejsze wnioski, a te na podejmowane decyzje i działania.

Korzyści w **sferze decyzyjnej**, wynikające z pozyskiwania opinii i ekspertyz od organizacji pozarządowych, o jakich wspominali przedstawiciele władz, to przede wszystkim ustalenie lepszych i bardziej praktycznych rozwiązań, a co za tym idzie trafniejsze decyzje i minimalizacja zagrożenia rozwiązaniami chybionymi czy niepraktycznymi. Ponadto szeroko prowadzone konsultacje i poznanie opinii wielu środowisk pozwala uniknąć błędów nie dostrzeganych na poziomie opracowywania decyzji, czy też nie do przewidzenia bez wnikliwej znajomości danego środowiska, miejsca, społeczeństwa etc. Warto również wspomnieć, że korzystanie z wiedzy i umiejętności członków NGO, poprzez wyzwoloną w społeczeństwie kreatywność, wpływa na lepszy rozwój gminy, umożliwia wykorzystanie

nowych, niestandardowych pomysłów i rozwiązań oraz pomaga określić kierunki rozwoju gminy zgodne z oczekiwaniami jej mieszkańców lub przy ich zgodzie.

Korzyści w sferze decyzyjnej bezpośrednio przekładają się na korzyści w **sferze finansowej**, gdyż właściwe rozpoznanie tematu, zapoznanie się z potrzebami społeczności lokalnej, podjęcie przez władze samorządowe powszechnie akceptowanych decyzji, a także rozwiązanie na poziomie dyskusji nurtujących problemów, pozwala na właściwe projektowanie (w różnych perspektywach czasowych) wydatków, lepszą alokację środków i racjonalne wydawanie publicznych pieniędzy.

Nie sposób nie wspomnieć o **korzyściach organizacyjnych**, dotyczących funkcjonowania urzędu i podległych mu instytucji. Reprezentanci władz stwierdzili, że włączanie w proces decyzyjny opinii i ekspertyz wynikających z doświadczeń NGO zwiększa efektywność zarządzania gminą i pozwala na realizację jej zadań, nawet tych, które budzą protesty społeczne i niezadowolenie, gdyż uwzględnienie opinii reprezentowanej przez NGO i mieszkańców, bądź przedstawienie stanowiska władz podczas konsultacji społecznych, często te konflikty wycisza. Zdaniem przedstawicieli gmin zasięganie opinii organizacji pozarządowych wpływa też na szybszy przepływ informacji pomiędzy władzami a społecznością lokalną, a uwzględnienie w trakcie opracowywania aktów prawa miejscowego oczekiwań mieszkańców bądź określonych grup społecznych, sprawia, że uregulowania prawne są zgodne z oczekiwaniami partnerów społecznych oraz ogranicza do minimum konflikty, postępowania odwoławcze i skargi.

Przykładem dobrej praktyki, w zakresie wykorzystywania wiedzy NGO jest postępowanie jednego z powiatów, który zamiast tworzyć własne instytucje realizujące zadania z zakresu kultury, sportu czy turystyki, przekazał te zadania, a co za tym idzie dotacje, organizacjom pozarządowym. Takie rozwiązanie jest korzystne dla obu stron – powiat zmniejsza koszty administracyjne, konieczne w momencie powołania nowych instytucji, a organizacje pozarządowe uzyskują środki na swoją działalność. Wybór organizacji współpracujących z powiatem następuje w oparciu o wyniki konkursu, pierwszeństwo mają NGO z doświadczeniem i potwierdzonymi osiągnięciami. Współpraca taka jest możliwa, ponieważ na jej początku zostają jasno określone oczekiwania i warunki współpracy, co gwarantuje właściwą realizację powierzonych zadań oraz wykorzystanie powierzonych pieniędzy.

Uczestnicy badania wymienili także **inne** korzyści wynikające z bliskiej współpracy władz z instytucjami pozarządowymi, np.: szeroko rozumiany marketing polityczny, pozyskanie przez gminę doświadczonego partnera oraz możliwość wykorzystania jego wiedzy i doświadczenia.

Najczęściej wymienianym przez respondentów zagrożeniem jest partykularyzm organizacji pozarządowych, podkreślali to zarówno przedstawiciele gmin, jak i powiatów i ministerstw, tego typu wypowiedzi nie pojawiły się natomiast wśród reprezentantów urzędów marszałkowskich. W wypowiedziach zwracano uwagę na możliwość uwzględniania przez NGO tylko swoich interesów i dobra reprezentowanej przez siebie grupy, bez uwzględnienia dobra ogółu i kosztem innych. Bezpośrednio z tym związane jest kolejne, wymieniane w innych częściach raportu, zagrożenie, związane z działaniem w ramach NGO nieformalnych grup nacisku, walczących o zapewnienie realizacji własnych interesów. Powyższe zagrożenia są wynikiem działań NGO z pełną ich świadomością, natomiast istnieją też zagrożenia wynikające z problemów natury obiektywnej, na przykład, gdy w konsultacjach bierze udział tylko jedna organizacja pozarządowa, wtedy możliwe jest zasugerowanie się jednostronną opinią i spojrzenie na konsultowany problem tylko z uwzględnieniem tego jednego

stanowiska, co może prowadzić do podejmowania decyzji o nieprzewidywalnych skutkach (społecznych, prawnych, organizacyjnych etc.). Możliwe jest również wystąpienie sytuacji odwrotnej, o czym wspomnieli przedstawiciele urzędów marszałkowskich, gdy w trakcie konsultacji konieczne jest uwzględnienie opinii wszystkich NGO biorących w nich udział, co w praktyce jest mało prawdopodobne i prowadzi do konfliktów zainteresowanych stron oraz wydłuża proces decyzyjny i legislacyjny (na co zwrócili uwagę przedstawiciele gmin oraz ministerstw). Respondenci podkreślali również, że często opinie otrzymywane od organizacji pozarządowych nie mają wartości merytorycznej², co wynika między innymi z braku umiejętności formułowania przez NGO konstruktywnej krytyki, braku wiedzy na temat zakresu kompetencji NGO i ich wpływu na politykę i gospodarkę (lokalną, ogólnopolską), a co za tym idzie włączanie się NGO do spraw związanych z działalnością samorządu, a nie podlegających opiniowaniu NGO. Organizacje pozarządowe mają również trudności w realnej ocenie sytuacji danego samorządu i w zgłoszeniu adekwatnych do sytuacji uwag i propozycji. Często też konsultacje odbywają się w niesprzyjającej atmosferze, a przygotowywane opinie i ekspertyzy mają postać ułomnych rozwiązań, które w innym miejscu i warunkach przyniosły oczekiwane rezultaty, lecz niekoniecznie nadają się do zastosowania „tu i teraz”.

Tylko w dwóch wypowiedziach: jednej gminy i powiatu pojawiło się stanowisko, że w małym środowisku samorządowym zagrożenia w zasadzie nie występują.

Interesujący jest natomiast fakt, że 60% pytanych było w stanie wymienić korzyści wynikające ze współpracy konsultacyjnej z NGO, lecz tylko 30% umiało podać potencjalne zagrożenia z nią związane. Należy także wspomnieć, że 28% przedstawicieli władz biorących udział w badaniu, poza stwierdzeniem, że w bieżącej działalności są zainteresowani włączaniem opinii i ekspertyz NGO i z nich korzystają, nie podała żadnego przykładu korzyści płynących z tej współpracy ani możliwych zagrożeń wynikających z szerokich konsultacji społecznych.

4.2. Dalsze losy przedstawionych opinii – stopień zainteresowania opiniodawców i korekta ich stanowisk

Uczestnicy wywiadów pogłębionych mieli odpowiedzieć na pytanie w jakim stopniu organizacje pozarządowe, które przedstawiły swoje opinie lub dostarczyły ekspertyzy monitorują ich dalsze losy oraz w jakim stopniu są skłonni do korekty swoich stanowisk w miarę wprowadzania zmian. Z odpowiedzi wynika, że większość organizacji stara się na bieżąco sprawdzać, w jakim stopniu ich opinie są uwzględniane przez władze, twierdzi tak 68% respondentów, 6% uważa jednak, że NGO w niewielkim stopniu lub w ogóle nie interesują się raz przedstawioną opinią. Interesujące jest jednak to, że około 20% respondentów albo nie odpowiedziało na to pytanie, albo nie spotkało się z taką praktyką (monitoringiem własnych działań przez NGO).

Część badanych zwróciła uwagę na warunkowe zainteresowanie NGO procesem, w który włączyli się prezentując swoje zdanie w postaci opinii, czy ekspertyz, uzależnione na przykład od tego, w jakim zakresie przedstawiona opinia jest zgodna z działalnością statutową danego NGO oraz, jak oceniana jest waga omawianej sprawy czy przedsięwzięcia. Na stopień

² Więcej na ten temat w części 2.

zaangażowania organizacji pozarządowych ma również ogromny wpływ presja opinii publicznej.

Przedstawiciele władz podali także najczęściej spotykane sposoby monitorowania przez NGO procesu konsultacyjnego, a co za tym idzie losów ich opinii i ekspertyz. Jak wynika z odpowiedzi, najpopularniejszą formą jest bezpośredni kontakt z urzędem. Przedstawiciele organizacji pozarządowych są więc obecni podczas organizowanych spotkań z burmistrzem, oficjalnych zebrań lub posiedzeń rady miasta, czy gminy. Ponadto włączają się w prace grup opiniujących oraz ciał oceniających stopień realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia. W celu dostępu do aktualnych informacji reprezentanci NGO kontaktują się z urzędami osobiste (mają wgląd w oficjalne dokumenty) lub telefonicznie, śledzą również informacje zamieszczane w oficjalnych serwisach internetowych odpowiednich urzędów lub w prasie lokalnej. Część z NGO oczekuje od władz formalnego informowania na bieżąco o postępach w sprawie, bez konieczności dopytywania się z ich strony, co rozumieją nieliczni reprezentanci władz, którzy przesyłają do NGO aktualne informacje.

Drugim zagadnieniem, jakie podlegało ocenie respondentów była możliwość i chęć korekty przez NGO przedstawionego stanowiska, w trakcie zmian wprowadzanych przez władze do opiniowanych przez NGO projektów czy zadań. Na ten temat wypowiedziało się tylko 18% badanych (odpowiedzi rozłożyły się równomiernie wśród wszystkich badanych grup przedstawicieli władz). Wśród respondentów tylko 10% stwierdziło, że NGO są skłonne zmieniać swoje zdanie i na nowo formułować stanowisko w miarę trwania procesu konsultacyjnego lub uwzględniania przez władze zaproponowanych przez NGO zmian. Na zmianę stanowiska NGO wpływają także czynniki obiektywne, jak nazwał je jeden z badanych – życie, jak również odpowiednia argumentacja urzędu w obronie własnego stanowiska i przyjętych rozwiązań. Kilku przedstawicieli władz stwierdziło natomiast, że NGO nie są skłonne do zmiany swojego stanowiska, ponieważ na przykład nie przyjmują do wiadomości, że przedstawione wnioski i opinie nie mogą zostać uwzględnione, gdyż nie dotyczą zadań danej jednostki samorządu albo w budżecie jednostki brak jest środków na realizację zaproponowanych przez NGO zadań. Również kilku badanych uznało, że NGO mają możliwość korygowania swojego stanowiska, ponieważ korygowanie stanowisk, zarówno ze strony społecznej, jak i administracyjnej jest naturalnym procesem odbywającym się w ramach konsultacji społecznych, które jak wiadomo mają na celu ścieranie się stanowisk w celu uzyskania rozwiązania optymalnego z punktu widzenia państwa i obywateli.

4.3. Zakres i jakość współpracy NGO. Budowanie koalicji.

Jednym z zagadnień, w części poświęconej barierom w uwzględnianiu opinii partnerów społecznych w procesach decyzyjnych władz publicznych, była umiejętność współpracy organizacji pozarządowych i tworzenie przez nie wspólnych stanowisk. Na pytanie: *Czy organizacje potrafią współpracować i przedstawiać koalicyjne stanowiska?* otrzymano trzy grupy odpowiedzi: tak potrafią/niektóre (72% respondentów), zdecydowanie nie (10% respondentów), trudno powiedzieć/brak nam doświadczenia (14% respondentów). Należy wspomnieć, że wszystkie odpowiedzi negatywne (10%) pojawiły się w dwóch grupach badanych - wśród przedstawicieli gmin i powiatów, z czego można wnioskować, że pracownicy tych urzędów, mając częściej do czynienia z NGO nie zrzeszonymi w federacyjne czy sieciowe struktury, działającymi na mniejszych obszarach, jakimi są gminy i powiaty, częściej zauważają partykularyzm ich interesów i poruszanie się tylko i wyłącznie w obrębie własnych planów i programów oraz osobiste animozje ich liderów, co utrudnia lub wręcz

uniemożliwia współpracę i wypracowywanie wspólnych stanowisk. Natomiast urzędy marszałkowskie i ministerstwa korzystające z opinii większych, lepiej zorganizowanych NGO, o innych niż lokalne celach i zadaniach statutowych, rzadziej spotykają się z problemem rozbieżności, czy konfliktu interesów, choć nie można powiedzieć, że ich nie dostrzegają, o czym świadczy między innymi wypowiedź jednego z przedstawicieli ministerstw: *„Wydaje się, że budowa koalicji organizacji jest również długotrwałym procesem: często w trakcie spotkań z administracją okazuje się, że sprzeczne interesy organizacji nie pozwalają wypracować wspólnego stanowiska.”*

Respondenci, którzy uważają, że współpraca koalicyjna NGO jest możliwa i ma miejsce na ich terenie, formułują także kilka czynników, które ją ułatwiają lub wręcz umożliwiają. Jednym z takich powodów jest **zdrowy rozsądek**, przedstawiciel powiatu ujmując to tak: *„Jeśli jest taka potrzeba, uważam, że społeczność lokalna potrafi się dogadać i przedstawić jedno stanowisko, nawet jeśli dotyczy to konfliktowych zagadnień. Często zwycięża zdrowy rozsądek, a nie pojedyncze ambicje i aspiracje poszczególnych grup”*. Innym powodem współpracy jest **ważny interes społeczny** (np. przebudowa jednego z placów w mieście i przeniesienie pomnika upamiętniającego ofiary walk zbrojnych), kolejnym **interes regionalny**, lecz rozumiany szerzej np. jako interes krainy geograficznej, w takim wypadku polskie organizacje pozarządowe potrafią współpracować nie tylko ze sobą lecz także uczestniczyć w projektach transgranicznych. Ostatnim wymienionym przez respondentów powodem, płaszczyzną porozumienia jest **dobro społeczności lokalnej**, co należy rozumieć jako organizowanie szeroko rozumianego życia kulturalnego i naukowego.

Warto przy tej okazji wspomnieć, że wśród odpowiedzi dotyczących pozytywnych przykładów współpracy pojawiły się nazwy dwóch grup, w stosunku do których stwierdzono, że potrafią doskonale współpracować, są to organizacje rolnicze (*„Organizacje rolnicze potrafią współpracować i przedstawiać koalicyjne stanowiska, zwłaszcza na forum UE”* – wypowiedź jednego z przedstawicieli ministerstw) oraz koła gospodyń wiejskich (wypowiedź jednego z przedstawicieli gmin).

Pojawiły się również informacje ze strony nielicznych uczestników badania, że władze same zachęcały NGO do współdziałania i próbowały stworzyć platformy współpracy tj. stowarzyszenia, federacje itp., które zrzeszałyby organizacje pozarządowe, lecz bezskutecznie. Nie znaczy to jednak, że jest to całkowicie niemożliwe, o czym świadczy poniższa wypowiedź reprezentanta jednego z powiatów: *„W naszym powiecie część organizacji utworzyła Radę Organizacji Pozarządowych, w ramach której odbywa się ich współpraca, w szczególności w zakresie konsultowania i opiniowania projektów i działań władz lokalnych, ale także wspólnego organizowania szkoleń, spotkań, (np. corocznego Forum Organizacji Pozarządowych)”*.

Podsumowując należy stwierdzić, że zdaniem respondentów badania współpraca pomiędzy NGO oraz tworzenie koalicji są możliwe, lecz zależne od wielu czynników. Łatwiej o współpracę tam, gdzie w grę wchodzi ważny interes społeczny, czy to lokalny, czy regionalny, trudniej gdy do głosu dochodzą osobiste pretensje i interesy małej grupy ludności.

4.4. Stopień wykorzystania przez NGO mediów i opinii publicznej do wzmocnienia swojego głosu

Przedstawiciele urzędów gmin, powiatowych, marszałkowskich i ministerstw zostali zapytani, w jakim stopniu organizacje pozarządowe wykorzystują media i opinię publiczną do wzmocnienia swojego głosu.

Generalnie, zdaniem większości uczestników badania organizacje pozarządowe korzystają z mediów i opinii publicznej dla wzmocnienia swojego głosu. Takiego zdania było 27 osób (w tym tylko jeden reprezentant starostw), wśród nich nie znaleźli się przedstawiciele ministerstw. W grupie 27 rozmówców wypowiadających się ogólnie pozytywnie było siedem osób reprezentujących zdecydowanie pozytywną opinię o medialnych działaniach NGO (jedynie z gmin i powiatów). Przedstawiciel jednego z powiatów uznał, że organizacje pozarządowe potrafią bardzo dobrze współpracować mediami, a nierzadko jest to modelowa współpraca. Kolejne 13 osób uznało, że NGO korzystają z mediów w dość szerokim zakresie, pięć osób twierdziło, że partnerzy społeczni korzystają z mediów w miarę potrzeb, ale były też głosy: „w zadowalającym stopniu”, „w dość małym stopniu, lecz w pozytywnej formie i treści”. 1/3 rozmówców była zdania, że partnerzy społeczni w niewielkim stopniu korzystają z mediów i opinii publicznej dla wzmocnienia swojego głosu, a dwie osoby stwierdziły, że nie korzystają w ogóle. Przedstawiciel jednego z urzędów marszałkowskich stwierdził, że głównym powodem tej sytuacji jest brak środków finansowych i kadr. Trzy osoby (z gminy, ministerstwa i urzędu marszałkowskiego) nie miały wiedzy na ten temat, argumentując, że reprezentowane przez nie urzędy nie dokonują oceny wykorzystania mediów i opinii publicznej przez NGO.

Uczestnicy badania wymieniali różne formy docierania do opinii publicznej przez organizacje pozarządowe, jak np.: stała współpraca i kontakt z lokalną prasą, radiem i telewizją, prowadzenie własnej strony internetowej i blogów, organizowanie kampanii społecznych, spotkań kulturalnych, imprez sportowych i nadawanie im medialnego charakteru. Kilka osób powiedziało, że NGO współpracują również z urzędami w zakresie docierania do opinii publicznej wykorzystując doświadczenia pracowników urzędu, a także korzystając z promocji poprzez publikacje we własnych wydawnictwach urzędów (np. aktualnościach gminnych) czy wspólnych anonsów w lokalnych mediach. Padł też głos wskazujący na rzadkie korzystanie przez NGO z bezpłatnej pomocy władz publicznych w zakresie docierania do opinii publicznej (np. za pośrednictwem strony internetowej starostwa).

Z wypowiedzi przedstawicieli gmin wynika, że NGO podejmują działania medialne głównie w celu promowania swojej działalności i wzmocnienia swojego wizerunku, niż dla nacisku na władze. Chociaż zdarzają się przypadki, że organizacje niezadowolone z decyzji władzy lokalnej (np. gdy ich oferta realizacji zadań zgłoszona w konkursie nie zostanie przyjęta i nie uzyskają dofinansowania na organizację imprezy lub nie uzyskają innego wsparcia), nagłaśniają sprawę w mediach lokalnych, szczególnie gdy sprawa dotyczy oferty złożonej przez organizację związaną z właścicielem gazety. Z drugiej strony według reprezentanta jednej z gmin *„często jest tak, że media wykorzystują organizacje społeczne”*.

W opinii przedstawiciela jednego z ministerstw to media w zbyt małym stopniu korzystają z pracy i dorobku NGO, działalność organizacji pozarządowych nie jest interesującym dla mediów tematem. Rozmówca zwrócił uwagę na brak stałych bloków tematycznych poświęconych NGO w stacjach telewizyjnych oraz znikome nakłady drukowane o tej tematyce. Szansę na poprawę tej sytuacji widzi w wykorzystaniu Internetu jako ogólnodostępnego i niedrogiego medium. Reprezentant innego ministerstwa dostrzegł zagrożenia w kontaktach organizacji pozarządowych z mediami uznając, że udział mediów w procesie legislacyjnym, może oznaczać włączenie w proces decyzyjny opinii

populistycznych, wyrażanych np. w tabloidach, co może mieć negatywny wpływ na ostateczny kształt uregulowań. Wyraził też pogląd, że należy jasno oddzielić kanał konsultacji społecznych od kanału medialnego.

4.5. Umiejętność prowadzenia spotkań z władzami publicznymi – przeszkody w efektywnym organizowaniu i prowadzeniu spotkań

Ostatnią kwestią poddaną ocenie przedstawicieli władz publicznych w części dotyczącej barier w uwzględnianiu opinii partnerów społecznych była umiejętność NGO prowadzenia spotkań z przedstawicielami władz publicznych oraz największych przeszkód w organizacji i efektywnym prowadzeniu takich spotkań.

Zdecydowana większość rozmówców (84%) uważała, że organizacje pozarządowe potrafią prowadzić spotkania. Wśród pozytywnych opinii znalazły się twierdzenia, że NGO nawet potrafią dobrze przygotować się do swojej roli, że organizują doroczne imprezy (np. Forum Organizacji Pozarządowych), na które zawsze są zapraszani przedstawiciele władz lokalnych (wójtowie, burmistrzowie, starosta, urzędnicy samorządowi), organizują wspólne konferencje tematyczne, sympozja międzynarodowe, cykle szkoleń dla wolontariuszy oraz urzędników samorządowych i publicznych. W grupie osób generalnie uważających, że organizacje pozarządowe potrafią prowadzić spotkania, znaleźli się jednak reprezentanci gmin i powiatów (w sumie ośmiu rozmówców), którzy zastrzegli, że nie wszystkie organizacje potrafią prowadzić spotkania, albo, że jedynie duże i z dużym doświadczeniem.

Czterech uczestników badania – przedstawiciele gmin i jednego ministerstwa zauważyło, że spotkania prowadzą urzędnicy, ponieważ jest takie oczekiwanie ze strony partnerów społecznych, albo też inicjatywa spotkania wychodzi od samorządu. W każdej z grup uczestniczących w badaniu znalazły się osoby zgłaszające zastrzeżenia do umiejętności organizacji pozarządowych w zakresie prowadzenia spotkań, a co czwarty przedstawiciel urzędu wskazał przeszkody w organizacji i efektywnym prowadzeniu spotkań z władzami publicznymi.

Stosunkowo najczęściej wymienianą przeszkodą był brak woli porozumienia ze strony partnerów społecznych, a ponadto wymieniono: brak odpowiedniej wiedzy merytorycznej w części NGO, oczekiwania wobec władz nie adekwatne do możliwości samorządu, postawa roszczeniowa i różne rozumienie pojęcia „dobra wspólnego”, brak wystarczających środków finansowych na organizację takich spotkań, brak wystarczającej umiejętności podejmowania wystąpień publicznych, żywiołowe, jednoczesne wypowiedzi przedstawicieli różnych organizacji lub kilku przedstawicieli organizacji jednocześnie, poruszanie zbyt wielu tematów, z których część nie mieści się w kompetencjach gminy, brak przygotowania ze strony niektórych organizacji programu spotkania, próby wywarcia wpływu na władze poprzez krzyki obecnych osób, organizowanie happeningów z udziałem mediów, brak odpowiedniego zaplecza techniczno-informatycznego dla efektywniejszego przebiegu spotkania, brak czasu, nie korzystanie z zaproszeń na spotkania przez urzędników lub częste wysyłanie urzędników o nieadekwatnych kompetencjach do poruszanej problematyki (wypowiedź przedstawiciela jednego z urzędów marszałkowskich). Reprezentant jednego z ministerstw wśród największych barier przy prowadzeniu czy organizacji spotkań przez NGO wymienił również: brak znajomości procedur organizacyjnych w administracji (wymogi dotyczące zamówień publicznych, terminy na odpowiedź), brak odpowiedniego planowania finansowego (inny sposób budżetowania w organizacjach pozarządowych, inny u

dysponentów budżetu państwa), a także stronniczość przy prowadzeniu spotkań, czyli „nastawienie na konfrontację zła administracja – dobre społeczeństwa obywatelskie”, co uniemożliwia osiągnięcie kompromisu.

Ponadto pojawiły się wypowiedzi świadczące o rzadkim organizowaniu spotkań przez organizacje pozarządowe, o różnym poziomie spotkań, albo o braku spotkań w ogóle. Przedstawiciel jednej z gmin przekazał, że najczęściej z gminą stale współpracują te same osoby, wówczas jest łatwiej, jeśli są to jednocześnie pracownicy gminy.

Podsumowanie

Analizując wypowiedzi przedstawicieli władz samorządowych i urzędów centralnych warto zwrócić uwagę na następujące fakty:

1. Władze publiczne chętnie sięgają po wiedzę i doświadczenia NGO, ale musi być to wiedza merytoryczna, a opinie i ekspertyzy powinny być sporządzane przez osoby do tego uprawnione, wtedy pozyskane opinie są uwzględniane w procesach decyzyjnych. Jedynie kilku reprezentantów gmin stwierdziło, że korzystają z wiedzy NGO w podstawowym zakresie, wtedy, gdy wymagają tego przepisy prawa.
2. Uczestnicy badania widzą wiele korzyści wynikających z uwzględniania opinii NGO przez władze publiczne, według nich obejmują one takie kategorie, jak: społeczna, finansowa, decyzyjna, organizacyjna, merytoryczna oraz tzw. inne. Jednocześnie przedstawiciele władz publicznych dostrzegają zagrożenia płynące z tej praktyki. Najczęściej wymienianym przez respondentów zagrożeniem jest partykularyzm organizacji pozarządowych, podkreślali to zarówno przedstawiciele gmin, jak i powiatów i ministerstw, tego typu wypowiedzi nie pojawiły się natomiast wśród reprezentantów urzędów marszałkowskich. W wypowiedziach zwracano uwagę na możliwość uwzględniania przez NGO tylko swoich interesów i dobra reprezentowanej przez siebie grupy, bez uwzględnienia dobra ogółu i kosztem innych. Interesujący jest fakt, że 60% pytanych było w stanie wymienić korzyści wynikające ze współpracy konsultacyjnej z NGO, lecz tylko 30% umiało podać potencjalne zagrożenia z nią związane. Należy także wspomnieć, że 28% przedstawicieli władz biorących udział w badaniu, poza stwierdzeniem, że w bieżącej działalności są zainteresowani włączaniem opinii i ekspertyz NGO i z nich korzystają, nie podała żadnego przykładu korzyści płynących z tej współpracy ani możliwych zagrożeń wynikających z szerokich konsultacji społecznych.
3. W opinii respondentów większość organizacji stara się na bieżąco sprawdzać, w jakim stopniu ich opinie są uwzględniane przez władze, twierdzi tak 68% respondentów, 6% uważa jednak, że NGO w niewielkim stopniu lub w ogóle nie interesują się raz przedstawioną opinią. Interesujące jest jednak to, że około 20% respondentów albo nie odpowiedziało na to pytanie, albo nie spotkało się z taką praktyką (monitoringiem własnych działań przez NGO). Najczęściej spotykanymi sposobami monitorowania przez NGO procesu konsultacyjnego, a co za tym idzie losów ich opinii i ekspertyz są bezpośrednie kontakty z urzędem bezpośrednio lub telefoniczne, włączanie się w prace grup opiniujących oraz ciał oceniających stopień realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia, śledzenie informacji w oficjalnych serwisach internetowych odpowiednich urzędów lub w prasie lokalnej. Część z NGO oczekuje od władz formalnego informowania na bieżąco o postępach w sprawie, bez konieczności dopytywania się z ich strony, co rozumieją nieliczni reprezentanci władz, którzy przesyłają do NGO aktualne informacje.

4. Zdaniem uczestników badania współpraca pomiędzy NGO oraz tworzenie koalicji są możliwe, lecz zależne od wielu czynników. Łatwiej o współpracę tam, gdzie w grę wchodzi ważny interes społeczny, czy to lokalny, czy regionalny, trudniej gdy do głosu dochodzą osobiste pretensje i interesy małej grupy ludności. Można też wnioskować, że pracownicy urzędów gmin i powiatów, mając częściej do czynienia z NGO nie zrzeszonymi w federacyjne czy sieciowe struktury, działającymi na mniejszych obszarach, jakimi są gminy i powiaty, częściej zauważają partykularyzm ich interesów i poruszanie się tylko i wyłącznie w obrębie własnych planów i programów oraz osobiste animozje ich liderów, co utrudnia lub wręcz uniemożliwia współpracę i wypracowywanie wspólnych stanowisk. Natomiast urzędy marszałkowskie i ministerstwa korzystające z opinii większych, lepiej zorganizowanych NGO, o innych niż lokalne celach i zadaniach statutowych, rzadziej spotykają się z problemem rozbieżności, czy konfliktu interesów, choć nie można powiedzieć, że ich nie dostrzegają. W opinii nielicznych respondentów, NGO są skłonne zmieniać swoje zdanie i na nowo formułować stanowisko w miarę trwania procesu konsultacyjnego lub uwzględniania przez władze zaproponowanych przez NGO zmian.
5. Generalnie, zdaniem większości uczestników badania organizacje pozarządowe korzystają z mediów i opinii publicznej dla wzmocnienia swojego głosu, choć wśród nich nie znaleźli się przedstawiciele ministerstw i był tylko jeden reprezentant starostw. NGO podejmują działania medialne głównie w celu promowania swojej działalności i wzmocnienia swojego wizerunku, niż dla nacisku na władze. Chociaż zdarzają się przypadki, że organizacje niezadowolone z decyzji władzy nagłaśniają swoje stanowisko. Część rozmówców była zdania, że partnerzy społeczni w niewielkim stopniu korzystają z mediów i opinii publicznej dla wzmocnienia swojego głosu, a dwie osoby stwierdziły, że nie korzystają w ogóle. Powodem tej sytuacji może być brak środków finansowych i kadr.
6. Organizacje pozarządowe stosują wiele sposobów docierania do opinii publicznej, np.: stała współpraca i kontakt z lokalną prasą, radiem i telewizją, prowadzenie własnej strony internetowej i blogów, organizowanie kampanii społecznych, spotkań kulturalnych, imprez sportowych i nadawanie im medialnego charakteru. NGO współpracują również z urzędami w zakresie docierania do opinii publicznej, choć nie zawsze korzystają z oferowanej im bezpłatnej pomocy władz publicznych w zakresie docierania do opinii publicznej (np. za pośrednictwem strony internetowej starostwa).
7. Organizacje pozarządowe potrafią inicjować i prowadzić różne spotkania, jednak nie wszystkie, lepiej wypadają duże NGO i z dużym doświadczeniem. Można zaobserwować wiele braków w kompetencjach przedstawicieli partnerów społecznych w tej kwestii. Niekiedy spotkania prowadzą urzędnicy, ponieważ jest takie oczekiwanie ze strony partnerów społecznych, albo też inicjatywa spotkania wychodzi od samorządu.

5. Zwiększenie zaangażowania partnerów społecznych w procesy decyzyjne władz publicznych

Ostatnim, piątym blokiem pytań, na które odpowiedzieli przedstawiciele władz rządowych i samorządowych, była ocena działań, jakie władza publiczna mogłaby podjąć, aby w większym stopniu zaangażować partnerów społecznych w procesy decyzyjne. Respondentom przedstawiono dwa zakresy możliwych działań, które mogłyby zwiększyć uczestnictwo partnerów społecznych w podejmowaniu decyzji przez władze, wraz z prośbą o przedstawienie pojawiających się w nich trudności i ich przyczyn, tj.:

- zwiększenie dostępu do projektów aktów prawnych, projektów decyzji administracyjnych, założeń polityki władz publicznych w zakresie ich kompetencji;
- skuteczniejsze realizowanie zapisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Ponadto respondentów poproszono o ocenę występujących barier w dotarciu do informacji publicznej oraz udziału partnerów społecznych w procesie decyzyjnym na szczeblu rządowym i samorządowym. Przedstawiciele władzy publicznej wskazali:

- jakie metody, formy i sposoby działania organizacji pozarządowych powodują, że władze publiczne mogą czasami niechętnie dzielić się informacjami z organizacjami pozarządowymi;
- w jakim stopniu organizacje pozarządowe są angażowane w procesy polityczne przez przeciwników politycznych i w jakim zakresie wpływa to na niechęć władz do współpracy z tymi organizacjami;
- w jakim zakresie i jak w procesie dostępu do informacji wykorzystywane są nowoczesne środki techniczne (Internet, komunikatory), zarówno przez władze jak i przez organizacje pozarządowe;
- w jaki sposób można poprawić dostęp partnerów społecznych do informacji.

5.1. Zwiększenie dostępu do projektów aktów prawnych, projektów decyzji administracyjnych oraz założeń polityki władz publicznych w zakresie ich kompetencji

Jak podkreśliła większość respondentów, władze publiczne starają się jak najszerzej upubliczniać i ułatwiać dostęp partnerom społecznym do dokumentów urzędowych. Najbardziej dostępne są wszelkie projekty aktów prawnych, co wynika między innymi z istniejących przepisów prawnych. Zarówno przedstawiciele urzędów gminnych i miejskich, jak i przedstawiciele urzędów marszałkowskich zaznaczyli, że dostęp do projektów aktów prawnych jest w zasadzie nieograniczony, gdyż wszystkie planowane zmiany są dostępne zarówno w urzędzie na tablicy ogłoszeń lub w biurze rady, jak i na stronach Biuletynu Informacji Publicznej. Co więcej, duża część urzędów, których przedstawiciele wzięli udział w wywiadach, udostępnia projekty aktów także na oficjalnych stronach internetowych miasta i gminy oraz w prasie lokalnej. Co ciekawe, tylko trzech respondentów powiedziało, że w ramach współpracy z partnerami społecznymi, ich urzędy opracowały projekty uchwał lub specjalnych programów w sprawie szczegółowego konsultowania prawa miejscowego z organizacjami pozarządowymi, a jeden z nich zaznaczył, że w urzędzie został specjalnie powołany pełnomocnik ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jeden z uczestników badania wskazał, iż dobrą metodą aktywizacji partnerów społecznych mogłaby być

możliwość inicjatywy obywatelskiej (obywatelskie projekty uchwał uchwalane jako akty prawa miejscowego).

Nieco inaczej wygląda sytuacja dostępu i konsultowania projektów decyzji administracyjnych. Większość respondentów przyznała, że projekty decyzji administracyjnych nie są przez nich w ogóle konsultowane lub są konsultowane w małych grupach osób, których decyzje te bezpośrednio dotyczą. Jak podkreślił jeden z reprezentantów samorządów *„te decyzje, które mają być podawane do wiadomości publicznej są umieszczane na tablicy ogłoszeń i stronie BIP. Decyzje wydawane w sprawach indywidualnych mogą być udostępniane jedynie tym, którzy w danym postępowaniu mają przymiot strony w tym również organizacjom społecznym, które zostały dopuszczone do udziału w postępowaniu. Decyzje takie nie są informacją publiczną i nie są podawane do wiadomości publicznej.”* Większość respondentów wskazała, że tylko projekty mające bezpośredni wpływ na lokalną społeczność są omawiane na szerokim forum publicznym, jednak zazwyczaj jest to okrojone grono partnerów bezpośrednio zaangażowanych w daną sprawę (są stronami sprawy), a pozostałe podmioty wiedzę na dany temat uzyskują na podstawie ostatecznych decyzji. Co ciekawe, jeden z przedstawicieli samorządu gminnego zaznaczył, że *„decyzje administracyjne są wydawane w oparciu o akty wyższego rzędu, tak więc brak jest możliwości włączania partnerów społecznych do procesu jakim jest wydawanie decyzji administracyjnych.”* Podobnych odpowiedzi udzielili reprezentanci urzędów marszałkowskich, stwierdzając, że decyzje, które mają szczególne znaczenie dla danej społeczności lokalnej są poddawane konsultacjom. Co dziwne, jeden z przedstawicieli tej władzy zaznaczył jednak, że w jego województwie decyzje administracyjne nie są przedmiotem konsultacji, ze względu na fakt, iż nie leżą one w zakresie kompetencji NGO.

Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, najbardziej dostępnymi dokumentami dla partnerów społecznych są założenia polityki władz publicznych. Wszyscy reprezentanci samorządu lokalnego zgodnie przyznali, że założenia polityki takie jak plany, programy, strategie, budżet gminny oraz wieloletnie plany inwestycyjne są powszechnie dostępne na stronach internetowych urzędów oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Ponadto są one dostępne w siedzibach urzędów. Przedstawiciele samorządu wojewódzkiego zaznaczyli, że polityka rozwoju województwa jest poddawana cyklicznym dyskusjom i konsultacjom w trakcie obrad sejmiku województwa, na które wszyscy zainteresowani mają wolny wstęp, oraz dodatkowo realizowana jest transmisja sesji przez lokalne telewizje. Co ciekawe, jeden z przedstawicieli urzędu marszałkowskiego przyznał, że założenia polityki władz publicznych w zakresie ich kompetencji nie są ogólnodostępne, gdyż kompetencje władz określają ustawy samorządowe.

Z przedstawionych wyników widać więc, że większość respondentów dobrze ocenia przejrzystość i łatwość w dotarciu do aktów prawnych, projektów decyzji administracyjnych oraz założeń polityki władz publicznych w zakresie ich kompetencji a urzędy starają się jak najbardziej upowszechniać wymienione wyżej dokumenty. Jak podkreślają respondenci, największym problemem we współpracy z partnerami społecznymi jest ich brak zainteresowania, szczególnie w sprawach, które ich bezpośrednio nie dotyczą. Jednocześnie przedstawiciele urzędów, którzy wzięli udział w wywiadach podkreślają, że dużą barierą we wzajemnej współpracy jest brak utrwalonych standardów działań, zarówno po stronie władz, jak i organizacji pozarządowych, co wpływa na brak dialogu pomiędzy tymi podmiotami, brak inicjatywy oraz otwartości i chęci współpracy. Respondenci z jednej strony wskazali na konieczność lepszego śledzenia przez partnerów społecznych działań władz, z drugiej natomiast na niewykorzystane przez urzędy możliwości bezpośredniego dotarcia i aktywizacji

partnerów, na przykład poprzez organizację cyklicznych spotkań, co ułatwiłoby ich zdaniem współpracę szczególnie z organizacjami, które z przyczyn technicznych (ograniczony dostęp do Internetu) nie są w stanie śledzić komunikatów pojawiających się na stronach internetowych urzędów.

Trzech respondentów podkreśliło, że zmianie musi także ulec samo podejście władz do partnerów społecznych. Ich zdaniem, władze lokalne muszą zacząć postrzegać działające w ich obszarze organizacje jako partnerów, a nie jako realizatorów konkretnych zadań. Przedstawiciele urzędów biorących udział w wywiadach postulują o więcej otwartości i zrozumienia dla partnerów społecznych oraz podejmowanie inicjatyw w zakresie nawiązywania współpracy nie tylko na polu konsultacji, lecz także na polu codziennych działań takich jak: współorganizacja wydarzeń kulturalnych i sportowych, wspieranie inicjatyw społecznych i wydarzeń lokalnych, organizację konkursów itp.

Ponadto, przedstawiciele samorządu lokalnego wskazali jako jedną z dużych barier współpracy z partnerami społecznymi brak wystarczających środków finansowych, skomplikowane procedury regulujące współpracę a jednocześnie obciążające organizacje pozarządowe m.in. przez ogromną liczbę wydawanych decyzji administracyjnych oraz brak szczegółowych strategii współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zdaniem dwóch przedstawicieli urzędów gminnych dużą barierą jest także brak wsparcia dla nowo powstałych organizacji pozarządowych (doradztwo księgowe, prawne, informacja o możliwości pozyskiwania środków). Co ciekawe jeden z respondentów podkreślił, że na razie nie widzi się potrzeby konsultowania aktów prawnych, chociaż są w tym zakresie bariery dla spełniania oczekiwań mieszkańców. Jednak, jak zaznaczył, konsultowanie ich z mieszkańcami wymagałoby dużych nakładów finansowych i personalnych ze strony gminy. Dobrym rozwiązaniem byłoby więc w tym zakresie wprowadzenie propozycji jednego z przedstawicieli starostw biorących udział w wywiadach, który zaznaczył, że należy opracować obiektywne kryteria określające, które decyzje powinny być w szczególności sposób poddane procesowi uspołeczniania, a które nie. Z kolei jeden z przedstawicieli władz samorządowych zaznaczył, że dobrym rozwiązaniem jest wysyłanie projektów uchwał do organizacji pozarządowych celem omówienia ich przed sesją na komisji oraz indywidualne zapraszanie ich na posiedzenia komisji i rady.

W ocenie przedstawicieli ministerstw, którzy wzięli udział w wywiadach, partnerzy społeczni są włączani do procesu konsultacji aktów prawnych. Zaznaczają jednak, że trudności we współpracy władzy publicznej z partnerami społecznymi wynikają z braku prawnych lub faktycznych sankcji za nieprzestrzeganie obowiązku konsultacji. Dodatkowo, w ich ocenie, trudnością w tym zakresie jest brak spójnego systemu dostępu do projektów aktów prawnych i ich założeń (na to zapotrzebowanie odpowiada projekt Ministerstwa Gospodarki w ramach PO KL), gdyż strony internetowe administracji publicznej są nieprzejrzyste i bardzo często brakuje na nich odpowiedniej dokumentacji. Co więcej, trudności dla organizacji w dostępie do projektów aktów prawnych wynikają, w ocenie tej grupy, także z braku odpowiednich środków technicznych ułatwiających przekazywanie dokumentów drogą elektroniczną. Przedstawiciele ministerstw są zgodni, że należy dążyć do zwiększenia dostępu organizacji pozarządowych do projektów aktów prawnych i założeń polityki władz publicznych w zakresie ich kompetencji.

5.2. Skuteczniejsze realizowanie zapisów ustawy o dostępie do informacji publicznej

Zdaniem przedstawicieli samorządów lokalnych ustawa o dostępie do informacji publicznej jest w urzędach stosowana w stopniu zadowalającym, jednak nie zawsze forma upublicznienia informacji jest wystarczająca. Jak podkreślili respondenci, pomimo zamieszczania informacji na stronach internetowych, tablicach informacyjnych, w biuletynach informacji publicznej oraz w prasie lokalnej, partnerzy społeczni nie zawsze są świadomi, gdzie mogą znaleźć interesujące je dokumenty. Jak się okazuje, w niektórych samorządach problemem są także braki techniczne, m.in. nie wszystkie organizacje dysponują dostępem do Internetu, albo nie potrafią skutecznie się po nim poruszać. W związku z powyższym, zdaniem respondentów, należy przede wszystkim informować o możliwościach dostępu do informacji i zastosowanych kanałach. Ponadto, w ich ocenie, brakuje jednolitego narzędzia dla wszystkich urzędów, aby ich strony BIP były takie same i zawierały wymagane informacje i dokumenty, tak by znalezienie poszukiwanych materiałów nie sprawiało partnerom problemów. Przedstawiciele samorządu lokalnego pokreślili także, że bardzo efektywne jest wdrażanie takich projektów, jak e-urząd czy systemów telekomunikacyjnych sms-info. Zdaniem respondentów urzędy powinny także powszechnie wydawać publikacje i biuletyny gminne w formie papierowej.

Respondenci podkreślili także, że w ramach zwiększania dostępu do informacji publicznej urzędy powinny poszerzać informatory z bezpłatnym dostępem do Internetu oraz organizować bezpośrednie spotkania, także nieformalne, gdyż w ich ocenie spotkania z władzami mogą pozytywnie wpływać na zacieśnianie relacji, a tym samym pomagać w aktywizacji partnerów społecznych. Zdaniem uczestników wywiadów także samorządowcy powinni aktywnie angażować się w proces informowania i przekazywania informacji społeczeństwu, podczas swoich indywidualnych spotkań z wyborcami.

Kolejną ważną kwestią w skuteczniejszym realizowaniu ustawy o dostępie do informacji publicznej jest zwiększanie dostępu do projektów aktów prawnych m.in. przez włączanie partnerów społecznych w proces ich projektowania. Także w tym przypadku, zdaniem respondentów, władze publiczne powinny organizować spotkania z partnerami społecznymi w celu prowadzenia otwartej dyskusji na temat potrzeb, oczekiwań i opinii w sprawach ważnych dla partnerów społecznych. Jak podkreślił, jeden z przedstawicieli starostw, *„poprzez wzajemne informowanie się i komunikowanie, buduje się dobre relacje i wzajemny szacunek, nawet jeśli mamy odmienne przekonania i stanowiska.”*

Także w opinii przedstawicieli ministerstw, ustawa o dostępie do informacji publicznych, pomimo tego, że jest często nieprecyzyjna, jest przez urzędy przestrzegana. Jednak największym problemem w tym zakresie jest fakt, że jej celem jest wzrost przejrzystości, a nie sprzyjanie dialogowi społecznemu. Dlatego, zdaniem jednego z respondentów z tej grupy w Polsce powinno korzystać się z doświadczeń krajów o wyższej kulturze współpracy władzy z partnerami społecznymi np. z doświadczenia administracji publicznej w Szwecji, gdzie obywatele mogą wystąpić o dostęp do pełnej dokumentacji procesu legislacyjnego, łącznie z korespondencją elektroniczną wymienianą przez urzędników. Jak podkreślił, jest to kwestia nie tyle zapisów prawa, ale kultury organizacyjnej i pełnej otwartości na partnerów publicznych.

5.3. Działania organizacji pozarządowych zniechęcające władze publiczne do dzielenia się z nimi informacjami

Zdaniem przedstawicieli samorządu lokalnego podstawowym problemem, jaki występuje w kontaktach z partnerami społecznymi jest nie dotrzymywanie wyznaczonych terminów, roszczeniowe nastawienie organizacji pozarządowych oraz brak kompetencji, który często doprowadza do zajmowania przeciwnych stanowisk bez jakichkolwiek podstaw merytorycznych. Dużym problemem w ocenie tej grupy respondentów jest także fakt, że część organizacji przestaje działać w interesie reprezentowanej grupy społecznej a zaczyna zajmować się subiektywnymi pobudkami, często materialnymi lub politycznymi sympatiami, działając tylko dla celów własnych, a nie w interesie ogółu. Przedstawiciele samorządu lokalnego podkreślili także, że niechęć dzielenia się informacjami z organizacjami pozarządowymi wynika z tego, że często ujawnia się konkurencyjność celów różnych organizacji i trudno jest zaspokoić interesy jednej grupy, nie naruszając interesów innej. Ponadto, zdaniem respondentów, partnerzy społeczni często nie są w stanie wziąć na siebie odpowiedzialności za podjęte w toku konsultacji decyzje oraz wykorzystują zebrane dane osobowe niezgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych.

Zarówno w ocenie przedstawicieli samorządu lokalnego, jak i reprezentantów starostw biorących udział w wywiadach, niechęć do dzielenia się projektami i założeniami wynika także z częstego wykorzystywania przez partnerów pozyskanych informacji do realizacji swych indywidualnych celów poprzez upublicznienie ich w niewłaściwy sposób i tendencyjne przekazanie społeczeństwu, co rodzi wiele konfliktów i powoduje zupełne niezrozumienie celów działania władzy. Takie nierzetelne przekazanie informacji oraz brak podkreślenia, że w trakcie konsultacji dokument jest w fazie projektowania a nie ostatecznego wdrożenia, często prowadzi do wewnętrznych sporów i protestów co znacznie przedłuża proces podejmowania decyzji. Jak podkreślali respondenci ze starostw, zdarzają się podobne sytuacje, będące skutkiem celowego działania partnerów społecznych, a ich efektem ma być wywieranie presji na władzę. Co gorsza, często takie działanie jest efektem interpersonalnych nieporozumień i antypatii, lub nieumiejętnego artykułowania potrzeb partnerów, a nie ma żadnego uzasadnienia merytorycznego. Ten brak partnerskiego traktowania władzy publicznej zniechęca do przeprowadzania szerokich konsultacji.

Z kolei w ocenie przedstawicieli ministerstw biorących udział w wywiadach, widoczne są dwa główne problemy we współpracy partnerów społecznych z władzą. Po pierwsze, władze niechętnie się dzielą informacjami, ponieważ nie postrzegają organizacji jako partnerów, a jako klientów i wciąż niejasne są dla nich korzyści wynikające z dzielenia się informacjami. Z drugiej strony, konsultacje społeczne w atmosferze konfrontacji oraz nie stosowanie się organizacji pozarządowych do wyznaczonych procedur konsultacji (np. brak reakcji przy opiniowaniu projektów aktów prawnych) i korzystania z informacji publicznej czynią konsultacje nieskuteczne. Ponadto, jak podkreślił przedstawiciel jednego z urzędów marszałkowskich, władze publiczne czasami niechętnie dzielą się informacjami z organizacjami pozarządowymi, głównie w sytuacji gdy mogą one być wykorzystane przez przeciwników politycznych.

5.4. Stopień zaangażowania organizacji pozarządowych w procesy polityczne oraz jego wpływ na niechęć władz do współpracy z tymi organizacjami

Jak wynika z przedstawionych odpowiedzi, na szczeblu władzy samorządowej, ponad połowa respondentów przyznaje, że nie wystąpiła na ich terytorium sytuacja upolitycznienia struktur organizacji pozarządowych. Część z przedstawicieli urzędów gmin i miast zaznaczyła jednak, że takie sytuacje zdarzają się, szczególnie w czasie wyborów samorządowych lub gdy władze

danej organizacji są zaangażowane politycznie. W takich przypadkach, zdarza się, że przeciwnicy polityczni próbują wpływać na wysokość roszczeń (głównie finansowych) w związku z działalnością danej organizacji a spotykając się z odmową spełnienia sztucznie podwyższonych oczekiwań wykorzystują to tłumacząc zdarzenie rzekomą niechęcią władz. Respondenci zaznaczyli, że upolitycznienie organizacji wpływa negatywnie na jakość współpracy z władzą, gdyż nie stosują one argumentów merytorycznych. Jak podkreślili jednak uczestnicy wywiadów, lokalne życie jest zorganizowane według potrzeb mieszkańców, bez politycznych ideałów i tego typu sytuacje coraz częściej budzą opór i niechęć społeczeństwa, przez co są naturalnie eliminowane.

Podobne zdanie reprezentują przedstawiciele starostw i urzędów marszałkowskich, którzy w większości nie zaobserwowali podobnego zjawiska, jednak zdają sobie sprawę z tego, że niektóre organizacje pozarządowe stają się narzędziem politycznym, co w ich ocenie, negatywnie wpływa na współpracę z władzą.

Nieco inaczej wygląda postrzeganie upolitycznienia organizacji pozarządowych na szczeblu krajowym. Przedstawiciele ministerstw, którzy wzięli udział w wywiadach, zadeklarowali, że nie dokonują oni oceny stopnia zaangażowania politycznego danej organizacji i nie jest to problem, który ma istotne znaczenie dla postrzegania organizacji jako partnerów w konsultacjach społecznych.

5.5. Stopień wykorzystywania nowoczesnych środków technicznych (Internet, komunikatory) przez władze i przez organizacje pozarządowe w procesie dostępu do informacji

Jak wynika z uzyskanych w wywiadach odpowiedzi, najczęściej wykorzystywanymi przez władze samorządowe i starostwa narzędziami internetowymi są strony internetowe urzędów, Biuletyn Informacji Publicznej oraz poczta elektroniczna. Na stronach internetowych urzędów podawane są wszystkie aktualne informacje o działaniach samorządowych, wydarzeniach kulturalnych, ofertach inwestycyjnych, publikowane są dokumenty w wersji *on-line*, a także zamieszczane są krótkie opisy działalności organizacji pozarządowych wraz z linkami do ich stron internetowych. Niektórzy z respondentów wskazali, że na stronach istnieje możliwość skorzystania z ogólnodostępnego forum mieszkańców, a także zadania pytań *on-line* władzom i zamieszczania własnych opinii. Często też, w procesie informowania wykorzystywane są oficjalne portale promocyjne danego miasta lub gminy, nie związane bezpośrednio z urzędem. Samorządy chętnie korzystają również z kontaktu telefonicznego. Popularnym środkiem informowania są również wszelkiego rodzaju media elektroniczne, tj. prasa lokalna wydawana *on-line*, telewizja i rozgłośnie radiowe, w których niektóre urzędy mają swoje cykliczne audycje. Jeden z samorządów planuje wprowadzenie w najbliższym czasie e-urzędu wraz z systemem sms-info, kolejny natomiast wprowadza tzw. infomat, dzięki któremu mieszkańcy będą mogli wyszukać potrzebne informacje.

Jak podkreślają respondenci, pomimo dużego wykorzystania narzędzi elektronicznych przez urzędy, nadal nie wszystkie organizacje i społeczności dysponują pełnym dostępem do Internetu, co powoduje duże bariery w komunikacji. Zauważalne jest, że z dostępnych informacji korzystają głównie młode osoby, a starsi mieszkańcy nadal oczekują informacji ustnej lub pisemnej. Władze gminne i miejskie starają się jednak wyjść naprzeciw tym

potrzebom i organizują miejskie kawiarenki internetowe i wioski internetowe, dzięki którym mieszkańcy mają bezpłatny dostęp do Internetu.

Zupełnie inaczej wygląda stopień wykorzystania e-narzędzi na szczeblu krajowym i wojewódzkim. Jak zaznaczyli przedstawiciele ministerstw i urzędów marszałkowskich biorący udział w wywiadach, większość próśb o informacje oraz odpowiedzi na nie przekazywanych jest właśnie pocztą elektroniczną, co znacznie przyspiesza cały proces. Respondenci podkreślili, że z roku na rok można zaobserwować coraz lepsze wykorzystanie elektronicznych i innych środków technicznych w komunikacji społecznej. Dlatego zarówno ministerstwa, jak i urzędy marszałkowskie starają się w pełni wykorzystać potencjał narzędzi elektronicznych udostępniając *on-line* informacje związane z podejmowanymi przez resorty działaniami, projekty aktów prawnych, stanowiska i opinie.

5.6. Poprawa dostępu partnerów społecznych do informacji

Przedstawiciele władz biorący udział w wywiadach zostali także poproszeni o wskazanie najlepszych ich zdaniem rozwiązań, które poprawią dostęp partnerów społecznych do informacji publicznych. Respondenci stwierdzili, że generalnie nie widzą problemu w dotarciu do informacji publicznej, gdyż ich zdaniem dostęp do wszystkich niezbędnych dokumentów jest dla partnerów społecznych nieograniczony i wystarczający.

Przedstawiciele samorządu lokalnego oraz powiatowego zgodnie stwierdzili, że najlepszym sposobem na zwiększenie zainteresowania organizacji pozarządowych oraz poprawienie jakości współpracy z partnerami społecznymi jest szersze zastosowanie dostępnych narzędzi elektronicznych, w tym także rozwój ogólnodostępnej i bezpłatnej sieci internetowej. Respondenci wskazali także na potrzebę wyposażenia w sprzęt informatyczny małych organizacji pozarządowych, które często borykają się z problemami finansowymi. Ponadto, wielu z przedstawicieli biorących udział w wywiadach podkreśliło, iż należy rozszerzyć zakres dostępnych informacji na stronach internetowych urzędów oraz stworzyć specjalne podstrony dedykowane partnerom społecznym i procesom konsultacji. Jeden z respondentów wskazał na potrzebę stworzenia pełnej bazy kontaktowej wszystkich organizacji pozarządowych działających na terenie gminy, tak by poprzez kontakt mailowy bezpośrednio dostarczać informacje na temat działalności urzędu.

Przedstawiciele urzędów marszałkowskich biorących udział w wywiadach zaznaczyli, iż dostęp do informacji publicznej jest obecnie zapewniony w bardzo szerokim zakresie za pomocą różnych technik informacyjnych, a władze powinny skupić swoje działania na zachęcaniu organizacji pozarządowych do bieżącego śledzenia pojawiających się aktualności i dokumentów.

Z kolei przedstawiciele ministerstw, którzy wzięli udział w wywiadach wskazali na potrzebę standaryzacji procesu konsultacji i zwiększenie jego transparentności w ramach całego procesu tworzenia polityk rządowych. Jak podkreślili respondenci z tej grupy poprawienie dostępu partnerów społecznych do informacji publicznej powinno postępować poprzez budowanie wzajemnego zaufania, odpowiedzialności oraz stopniowe zwiększanie popularności stron internetowych resortów i wydawnictw resortowych. Ciekawą informacją jest fakt, iż jedno z ministerstw rozpoczęło właśnie proces tworzenia systemu konsultacji *on-line*, który w założeniu ma umożliwić nieograniczony dostęp wszystkich partnerów

społecznych do poszczególnych etapów tworzenia polityk oraz do wszelkich dokumentów rządowych.

Podsumowanie

Z omówionych w tej części wyników wynika, że:

1. Większość przedstawicieli władz samorządowych i rządowych dobrze ocenia możliwość dostępu do informacji publicznej oraz jakość współpracy z partnerami społecznymi. Respondenci podkreślili, że wszelkie niezbędne dokumenty programowe oraz projekty aktów prawnych są w pełni dostępne dla zainteresowanych a urzędy starają się je jak najszerzej upowszechniać. Zdaniem respondentów ustawa o dostępie do informacji publicznej jest w urzędach stosowana w stopniu zadowalającym, jednak nie zawsze forma jest dopasowana do potrzeb odbiorców. Jak podkreślili respondenci, pomimo zamieszczania informacji na stronach internetowych, tablicach informacyjnych, w biuletynach informacji publicznej oraz w prasie lokalnej, partnerzy społeczni nie zawsze są świadomi, gdzie mogą znaleźć interesujące ich dokumenty. Co więcej wiele małych organizacji boryka się nadal z ograniczonym dostępem do Internetu.
2. Zdaniem przedstawicieli władz biorących udział w wywiadach największym problemem we współpracy z partnerami społecznymi jest ich brak zainteresowania, szczególnie w sprawach, które ich bezpośrednio nie dotyczą oraz brak utrwalonych standardów działań, zarówno po stronie władz, jak i organizacji pozarządowych, co wpływa na brak dialogu pomiędzy tymi podmiotami, brak inicjatywy oraz otwartości i chęci współpracy. Dużym problemem jest także fakt, że część organizacji przestaje działać w interesie reprezentowanej grupy społecznej a zaczyna kierować się subiektywnymi pobudkami, często materialnymi lub politycznymi sympatiami, działając tylko dla celów własnych, a nie w interesie ogółu. Jednocześnie, respondenci zaznaczyli, że upolitycznienie organizacji (choć rzadko występujące) wpływa negatywnie na jakość współpracy z władzą, gdyż nie stosują one argumentów merytorycznych i coraz częściej budzą opór i niechęć społeczeństwa.
3. Jak wynika z uzyskanych w wywiadach odpowiedzi, najczęściej wykorzystywanymi narzędziami przez władze samorządowe i starostwa są strony internetowe urzędów, Biuletyn Informacji Publicznej oraz poczta elektroniczna. Zdaniem respondentów władze powinny zastanowić się nad wprowadzeniem jednolitego narzędzia dla wszystkich urzędów, tak aby ich strony BIP były takie same i zawierały podobne informacje i dokumenty. Dzięki temu znalezienie poszukiwanych materiałów nie będzie już sprawiało partnerom społecznym problemów. Przedstawiciele samorządu lokalnego podkreślili także, że bardzo efektywne jest wdrażanie takich projektów jak e-urząd czy systemów telekomunikacyjnych sms-info. Zdaniem uczestników wywiadów urzędy powinny także powszechnie wydawać publikacje i biuletyny gminne w formie papierowej.
4. Przedstawiciele samorządu lokalnego oraz powiatowego zgodnie stwierdzili, że najlepszym sposobem na zwiększenie zainteresowania organizacji pozarządowych oraz poprawienie jakości współpracy z partnerami społecznymi jest szersze zastosowanie dostępnych narzędzi elektronicznych, w tym także rozwój ogólnodostępnej i bezpłatnej sieci internetowej. Respondenci wskazali także na potrzebę wyposażenia w sprzęt informatyczny małych organizacji pozarządowych, które często borykają się z problemami finansowymi.
5. Jednocześnie, przedstawiciele władz rządowych podkreślili, że z roku na rok można zaobserwować coraz lepsze wykorzystanie elektronicznych i innych środków technicznych w komunikacji społecznej. Dlatego zarówno ministerstwa, jak i urzędy

marszałkowskie starają się w pełni wykorzystać potencjał narzędzi elektronicznych udostępniając *on-line* informacje związane z podejmowanymi przez resorty działaniami, projekty aktów prawnych, stanowiska i opinie.