

Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych Australia

Anna Szcześniak

System rządów Australii opiera się na tradycji liberalnej demokracji, w tym tolerancji religijnej, wolności słowa i stowarzyszania się. Australijskie instytucje i praktyki odzwierciedlają modele brytyjski i amerykański, ale są charakterystyczne wyłącznie dla Australii. Związek Australijski (*Commonwealth of Australia*) powstał 1 stycznia 1901 r., gdy sześć byłych kolonii brytyjskich (obecnie są to stany) utworzyło unię. Ramy dla australijskiego systemu rządów ustanawia konstytucja, która weszła w życie w tym samym dniu.

Australia jest monarchią konstytucyjną. Formalnie głową państwa jest królowa brytyjska Elżbieta II, reprezentowana przez Gubernatora Generalnego, którego wyznacza Premier Australii (królowa formalnie mianuje gubernatora). W praktyce królowa nie odgrywa istotnej roli w australijskim systemie politycznym, chociaż konstytucja pozostawia jej szerokie uprawnienia.¹

1. Ścieżka legislacyjna

Władzę ustawodawczą w Australii sprawuje dwuizbowy Parlament, niższą izbą Parlamentu – odgrywającą kluczową rolę - jest Izba Reprezentantów, a wyższą – Senat. W większości przypadków inicjatywa ustawodawcza należy do Izby Reprezentantów (liczącej 150 deputowanych, których kadencja trwa do trzech lat)², niemniej ustawa, aby weszła w życie, musi być zaakceptowana przez obie izby. Inicjatywa ustawodawcza może także należeć do Senatu, jednak z wyjątkiem projektu ustawy budżetowej. O Senacie mówi się, że jest „izbą weryfikacyjną”, ponieważ jego głównym zadaniem jest zapewnienie zgodności wprowadzanego prawa z obowiązującym oraz jego równości we wszystkich stanach. Wyborcy wybierają po 12 senatorów w każdym ze stanów³ oraz po dwóch senatorów z każdego z dwóch tzw. terytoriów wewnętrznych⁴ Australii. W 2010 r. Senat liczył 76 senatorów, których kadencja trwa sześć lat (jedynie kadencja senatorów z terytoriów trwa trzy

¹ Królowa Australii - formalna głowa państwa – jest zwierzchnikiem sił zbrojnych i kieruje także egzekutywą, posiada m.in. prawa: weta absolutnego wobec każdej z ustaw, mianowania premiera oraz gabinetu i skracania kadencji parlamentu, wyłączności na wydawanie aktów wykonawczych do ustaw. Zgodnie z konstytucją (sekcja 3) oraz ustawą o Generalnym Gubernatorze z 1974 r., ma on – jako reprezentant królowej Australii – podobnie szerokie uprawnienia. W praktyce gubernator jest podporządkowany rządowi (np. wyłącznie na wniosek premiera zarządza rozpisaniem wyborów czy weta ustawy, rozporządzenia wydaje tylko za radą Federalnej Rady Wykonawczej w pełni kontrolowanej przez rząd). Samodzielna rola ustrojowa gubernatora generalnego sprowadza się do funkcji ceremonialnych. W wyjątkowych przypadkach gubernator generalny ma prawo korzystać ze swych szerokich uprawnień samodzielnie (*reserve powers*), co od 1975 r. nie miało miejsca. Więcej: www.gg.gov.au/governorgeneral/category.php?id=2.

² Oznacza to, że wybory powszechne mogą być ogłaszane częściej niż co trzy lata, ale nie rzadziej, <http://australia.gov.au>.

³ Australia Zachodnia, Australia Południowa, Queensland, Nowa Południowa Walia, Victoria, Tasmania.

⁴ Terytorium Północne i Australijskie Terytorium Stołeczne. Do terytoriów wewnętrznych należy także Terytorium Jervis Bay, które nie posiada żadnego samorządu.

lata). Tradycyjnie senatorowie przywiązują więcej wagi do kwestii związanych ze stanami i terytoriami.

Zgodnie z prawem do udziału w wyborach powszechnych uprawnieni są obywatele, którzy ukończyli 18 lat. Co ciekawe muszą oni zarejestrować się na listach wyborców, a następnie muszą brać udział w głosowaniu. Obywatele, którzy zapisali się na listę wyborców i nie dopełnili obywatelskiego obowiązku mogą być ukarani grzywną.

W każdej z izb Parlamentu projekt ustawy musi przejść przez trzy etapy legislacji – tzw. czytania.⁵ W pierwszym czytaniu projekt ustawy zostaje przedstawiony, zwykle bez wyjaśniania szczegółów. W drugim czytaniu, osoba proponująca ustawę (zwykle właściwy minister) wyjaśnia jej cel oraz sposób jej działania. Następnie odbywa się ogólna debata, po której projekt ustawy trafia do właściwej komisji, szczegółowo analizującej wszystkie jego zapisy. Komisję zazwyczaj tworzą wszyscy członkowie danej izby, ale czasami może to być mniejsze gremium. Debata ma charakter nieformalny, członkowie izby mogą zabierać głos wiele razy, poruszają bardzo szczegółowe kwestie, praktycznie rozpatrują każdy paragraf i punkt. Na tym etapie wprowadzane są poprawki do projektu ustawy. Projekt ustawy może być również przekazany do specjalnej komisji stworzonej z członków izby, w celu dogłębnego zbadania problemu, który dana ustawa ma rozwiązać i zebrania dodatkowych informacji oraz danych. Częściej projekty ustaw są przekazywane do stałej komisji, która rozpatruje wszystkie projekty obejmujące dany obszar, jak na przykład opieka zdrowotna i opieka społeczna. Komisja przygotowuje sprawozdanie z przeprowadzonych prac dla izby zawierające rekomendacje, które mogą być uwzględnione w trakcie wprowadzania poprawek do projektu.

Ostatnim etapem jest trzecie czytanie, zwykle to formalność, ale opozycyjni parlamentarzyści mają wówczas ostatnią szansę, aby wyrazić swój sprzeciw wobec proponowanego rozwiązania, o ile nie zgadzają się z nim. W dwuizbowym Parlamencie każda z izb musi zaakceptować poprawki proponowane przez drugą izbę. W przypadku braku porozumienia, dochodzi do impasu. W Parlamencie federalnym oraz w niektórych parlamentach stanowych Senat nie może wносить poprawek do ustaw budżetowych i podatkowych.

Zgodnie z przepisami można przełamać impas i rozstrzygnąć spór, jeśli izby w Parlamencie federalnym nie mogą porozumieć się w sprawie danego projektu ustawy. Jeżeli Senat odrzuci ustawę lub wprowadzi zmiany niemożliwe do przyjęcia przez Izbę Reprezentantów i zrobi to ponownie po upływie trzech miesięcy, Senat może zostać rozwiązany wraz z Izbą Reprezentantów, co oznacza wybory do obydwu izb. Zazwyczaj tylko połowa członków Senatu jest wymieniana podczas każdych wyborów. Po wyborach do obydwu izb, jeśli Senat nadal odrzuca ustawę, na wspólnym posiedzeniu izb odbywa się głosowanie. Ustawa zostaje uchwalona, jeżeli poprze ją bezwzględna większość wszystkich parlamentarzystów (większość wszystkich, a nie tylko tych obecnych). Nowa ustawa staje się obowiązującym prawem po zatwierdzeniu jej przez Generalnego Gubernatora.

Należy dodać, że w Australii panuje o tyle specyficzna sytuacja, że obok systemu krajowego, funkcjonuje taki sam system na poziomie stanów - stany i terytoria mają własne parlamenty i rządy, a także konstytucje. Obok premierów w poszczególnych stanach (i szefów ministrów w

⁵ http://www1.curriculum.edu.au/ddunits/guide/g5a_system.htm

terytoriach) funkcjonuje urząd gubernatora – oficjalnego reprezentanta królowej – z kompetencjami analogicznymi do gubernatora federalnego⁶.

Konstytucja ogólnokrajowa obejmuje obszary pozostające w kompetencji Związku Australijskiego. Władze stanowe mają dowolność w kształtowaniu pozostałych kwestii, jeśli zachodzi kolizja pomiędzy prawem stanowym i federalnym – zgodnie z konstytucją – wiążące są przepisy federalne, a stanowe mogą być uchylone. W przypadku Terytorium Północnego i Australijskiego Terytorium Stołecznego kontrolę nad całością prawodawstwa zachowują władze federalne, ponieważ autonomia tych terytoriów wynika ze zwykłych ustaw a nie z konstytucji.

Parlamenty w pięciu stanach - podobnie, jak Parlament federalny, są dwuizbowe. Parlamenty Queensland i terytoriów są jednoizbowe. Stany i terytoria odpowiadają za kwestie, które obejmują: opiekę zdrowotną, edukację, drogi, użytkowanie gruntów publicznych, policję, straż pożarną i pogotowie ratunkowe. Ponadto stany i terytoria mają dowolność w kształtowaniu dalszego podziału administracyjnego na swoim obszarze, a także tworzeniu samorządów lokalnych i delegowaniu im uprawnień. W praktyce we wszystkich stanach istnieje podział jednostopniowy, ale poszczególne jednostki (jest ich około 900) używają różnych nazw – gmina, miasto, hrabstwo czy dystrykt – chociaż w rzeczywistości wszystkie są równe pod względem kompetencji, a ich granice nie pokrywają się.⁷

Kompetencje samorządów lokalnych są zróżnicowane. Zazwyczaj są odpowiedzialne za planowanie urbanistyczne, nadzór budowlany, drogi lokalne, wodę, kanalizację, gospodarkę odpadami i usługi sanitarne oraz publiczne tereny i udogodnienia rekreacyjne. Niektóre jednostki odpowiadają za działalność przedsiębiorstw transportowych i energetycznych. Większość samorządów ustanawia podatki i opłaty lokalne, ale ich działalność jest także finansowana przez wyższe szczeble rządowe.

Rząd federalny współpracuje z rządami stanowymi w wielu obszarach, jak na przykład edukacja, transport, zdrowie oraz tworzenie nowego prawa w różnych zakresach. Trwałym elementem w australijskiej polityce jest debata między władzami federalnymi i stanowymi na temat podatków, ponieważ podatek dochodowy jest ustalany przez rząd centralny.

2. Uregulowania prawne gwarantujące udział partnerów społecznych w procesie konsultacji

W Australii partnerzy społeczni są obligatoryjnie włączani w proces konsultacji dotyczący zmian w prawie lub tworzenia nowych przepisów. Przedstawienie szczegółowych rozwiązań poprzedzone zostanie zaprezentowaniem szerszego tła działań podejmowanych w ciągu ostatnich kilku lat przez władze publiczne.

Rząd Australii pragnąc dostosować się do zaleceń OECD, dotyczących poprawy jakości ustawodawstwa oraz zmniejszenia obciążeń wynikających z przepisów prawnych dla społeczeństwa, powołał zespół do spraw zmniejszenia obciążeń prawnych dla biznesu.

⁶ W Terytorium Północnym funkcję gubernatora spełnia administrator, w Australijskim Terytorium Stołecznym ten urząd w praktyce nie istnieje.

⁷ *Australia's Political System*, www.abc.net.au/ra/federasi/tema1/aus_pol_chart_e.pdf.

Rezultatem prac grupy był raport⁸ zawierający rekomendacje, z których wiele zostało wprowadzonych w życie. Przede wszystkim w 2006 r. rząd zatwierdził sześć poniższych zasad, które zdaniem zespołu powinny towarzyszyć procesowi tworzenia prawa⁹.

- Rządy nie powinny wprowadzać zmian w prawie dla wyartykułowania problemów dopóki cel podejmowanej inicjatywy nie zostanie jasno określony. Powinno to obejmować określenie charakteru problemu i uzasadnienie dlaczego potrzebne są dodatkowe działania, z uwzględnieniem, że nie wszystkie problemy powinny być rozwiązywane przez rząd.
- Możliwe opcje rozwiązań (w tym samoregulacji i współregulacji) muszą być zidentyfikowane, a korzyści i koszty ich wprowadzenia (w tym koszty przestrzegania przepisów) muszą być oszacowane w odpowiednim zakresie.
- Tylko opcja, która generuje największe korzyści dla społeczeństwa, uwzględniająca wszystkie skutki, powinna zostać przyjęta.
- Skuteczne doradztwo powinno być zapewnione odpowiednim organom regulacyjnym (instytucjom tworzącym prawo) i stronom podlegającym tworzonemu prawu jako wyraz dążenia do przejrzystości tworzonego prawa, a także dostosowania go do rzeczywistych potrzeb.
- Potrzebne są mechanizmy dla zapewnienia nowym przepisom aktualności i skuteczności w miarę upływu czasu.
- Istnieje potrzeba skutecznych konsultacji z interesariuszami podlegającymi uregulowaniom na wszystkich etapach tworzenia prawa.

Inicjatywy rządu Australii zmierzające do poprawy jakości tworzonego prawa i zmniejszenia biurokracji (w tym poprzez nacisk na włączanie partnerów społecznych w procesy legislacyjne) stanowią istotną część działań zmierzających do poprawy wydajności i konkurencyjności gospodarki Australii na rynkach międzynarodowych, zwiększenia jej potencjału i zdolności do szybszego dostosowywania się do zachodzących zmian, a także przyspieszenia tempa wzrostu gospodarki. Dwa zasadnicze obszary działań rządu w ramach programu reform procesów regulacyjnych to: powołanie Wydziału Deregulacji Polityki (*Deregulation Policy Division*) w Ministerstwie Finansów i Deregulacji oraz upowszechnianie najlepszych praktyk w zakresie tworzenia prawa.

Wydział Deregulacji Polityki wspiera ministra w realizacji reformy na poziomie federalnym, jak i na poziomie stanów i terytoriów, poprzez nadzorowanie prac Rady Rządów Australii (*Council of Australian Governments - COAG*) oraz powołanej przez nią grupy roboczej do spraw ustawodawstwa gospodarczego i konkurencji (*The Business Regulation and Competition Working Group - BRCWG*). Wydział między innymi zajmuje się:

- monitoringiem obowiązującego prawa w celu identyfikowania i usuwania niepotrzebnych lub źle skonstruowanych przepisów;
- wzmacnianiem procedur legislacyjnych dla zapewnienia wprowadzania nowego prawa lub dokonywania zmian w prawie jedynie w razie konieczności, jednocześnie starając się zminimalizować koszty wdrożenia nowych rozwiązań dla biznesu;
- doradzaniem rządowi w sprawie zasadności proponowanych uregulowań.¹⁰

⁸ *Rethinking Regulation: Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business*, Report to the Prime Minister and the Treasurer Australian Government, Canberra January 2006.

⁹ *Rethinking Regulation: Australian Government Response*, 15 August 2006 [za:] *Best Practice Regulation Handbook*, Australian Government, Canberra August 2007, s. 2-3.

Jeżeli chodzi o drugi obszar - upowszechnianie najlepszych praktyk w zakresie tworzenia prawa – zarówno rząd federalny, jak i rządy stanów i terytoriów wprowadziły (poprzez Radę Rządów Australii) procedury w procesach legislacyjnych, mające na celu zapewnienie efektywności i skuteczności nowego prawa. Rząd federalny wprowadził wiele dokumentów i narzędzi w celu zapewnienia przestrzegania przez ministerstwa i agencje rządowe wytycznych dotyczących najlepszych praktyk podczas tworzenia prawa. Należą do nich:

- „Podręcznik najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym” (*Best Practice Regulation Handbook*) – obszerny opis wymagań w zakresie stosowania najlepszych praktyk podczas tworzenia prawa przez ministerstwa i agencje rządowe (opisany w punkcie 3 niniejszego opracowania);
- formularz oceny wstępnej (*Preliminary Assessment form*) - do stosowania przez osoby uczestniczące w opracowywaniu nowych przepisów w celu stwierdzenia, czy pogłębiona i szczegółowa analiza wpływu jest potrzebna;
- kalkulator kosztów wdrożenia prawa dla biznesu (*Business Cost Calculator*) – narzędzie informatyczne dla przedsiębiorców pozwalające oszacować, jakie koszty są związane z dostosowaniem się do nowego prawa;
- Biuro do spraw najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym (*Office of Best Practice Regulation - OBPR*), które odgrywa kluczową rolę w poprawie procesów legislacyjnych i jakości prawa na obydwu omawianych poziomach, poprzez zapewnianie doradztwa i szkoleń osobom zaangażowanym w prace legislacyjne (w tym przeprowadzającym konsultacje społeczne) oraz promocję najlepszych praktyk w tym zakresie.¹¹

Rada Rządów Australii opublikowała „Przewodnik najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym”, który praktycznie powiela zasady z przewodnika rządu federalnego.¹²

3. Kodeksy dobrych praktyk regulujące włączanie partnerów społecznych w proces legislacyjny

Rządowy „**Podręcznik najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym**”¹³ opublikowany przez rząd federalny w 2007 r. zawiera zasady i wytyczne, które są obligatoryjne dla wszystkich ministerstw, agencji rządowych oraz innych jednostek tworzących, weryfikujących lub reformujących regulacje prawne. Jedną z części podręcznika jest poświęcona konsultacjom społecznym. Zgodnie z wymaganiami konsultacje muszą być przeprowadzane z szerokim gronem interesariuszy, wśród których wymieniono między innymi: przedsiębiorców, konsumentów, związki zawodowe oraz grupy działające na rzecz ochrony środowiska naturalnego. Jedno z zaleceń mówi, aby dobierając instytucje i organizacje do konsultacji zwrócić uwagę, na reprezentowanie różnych punktów widzenia,

¹⁰ Więcej informacji na temat pracy wydziału można znaleźć na stronie: www.finance.gov.au/deregulation/deregulation-division.html.

¹¹ www.finance.gov.au/obpr/about/index.html

¹² Zasady i wytyczne, także w zakresie włączania partnerów społecznych w procesy konsultacyjne przedstawiamy w punkcie 3. *Best Practice Regulation: A Guide for Ministerial Councils and National Standard Setting Bodies*, COUNCIL OF AUSTRALIAN GOVERNMENTS, www.finance.gov.au/obpr/proposal/coag-guidance.html, October 2007.

¹³ *Best Practice Regulation Handbook*, Australian Government, Canberra August 2007.

czyli w przypadku przedsiębiorców należy uwzględnić nie tylko organizacje reprezentujące duże korporacje, ale i małe przedsiębiorstwa, a także różne sektory – zależnie od danego zagadnienia. Podobne zalecenia odnoszą się również do innych partnerów społecznych. Podręcznik jest ogólnodostępny, łatwo mogą do niego dotrzeć organizacje pozarządowe i powoływać się na jego zasady obligatoryjne dla instytucji zaangażowanych w proces legislacyjny.

Z „**Podręcznika najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym**” wynika, że konsultacje społeczne powinny być prowadzone na każdym etapie legislacji, ponieważ pomagają w ustaleniu wpływu planowanej regulacji na społeczeństwo. W podręczniku podkreślono, aby pamiętać, że zakres konsultacji społecznych powinien być współmierny do skali problemu i wielkości potencjalnego wpływu danego rozwiązania prawnego na społeczeństwo. Wskazano też siedem zasad, którymi powinni kierować się legislatorzy prowadząc konsultacje społeczne:

- ciągłość,
- ukierunkowanie,
- właściwy termin,
- dostępność,
- przejrzystość,
- spójność i elastyczność,
- ewaluacja i przegląd.

Poniżej przedstawiamy szczegółowe wyjaśnienia, jak rozumiane są zasady, zgodnie z którymi mają być prowadzone konsultacje społeczne z udziałem interesariuszy.

Ciągłość

Konsultacje z głównymi interesariuszami powinny być procesem ciągłym. Konsultacje powinny rozpoczynać się jak najwcześniej i powinny być kontynuowane we wszystkich etapach tworzenia regulacji. To pomoże w identyfikacji i zrozumieniu potencjalnych problemów oraz w projektowaniu i wdrażaniu lepszych uregulowań prawnych. Organy regulacyjne muszą przeprowadzać konsultacje w celu zagwarantowania działania proponowanych rozwiązań zgodnie z intencją rządu. Muszą też utrzymywać konstruktywne relacje z głównymi interesariuszami dla uzyskania informacji na temat potencjalnych skutków regulacji.

Ukierunkowanie

Ministerstwa i agencje rządowe muszą uwzględniać w przeprowadzanych konsultacjach zakres proponowanych przepisów i brać pod uwagę różnorodne podmioty, aby zapewnić szerokie spektrum opinii na temat proponowanych zmian. Odpowiednie osoby i grupy to:

- przedsiębiorstwa, konsumenci, związki zawodowe, grupy działające na rzecz ochrony środowiska naturalnego i innych interesariuszy;
- władze stanowe i władze lokalne;
- ministerstwa szczebla centralnego, agencje rządowe, inne organy i ciała ustawowe.

Celowe jest włączenie do konsultacji różnych organizacji i instytucji spośród wymienionych trzech grup, ponieważ wpływ danej propozycji na każdą z nich może być inny. Przykładowo opinie przedsiębiorców na temat danego rozwiązania mogą się różnić w zależności od wielkości firmy, rodzaju działalności czy lokalizacji. Prowadząc konsultacje z przedstawicielami biznesu, właściwe będzie zaproszenie do nich stowarzyszeń branżowych i

grup reprezentujących małe przedsiębiorstwa. Jednakże może się okazać, że nie reprezentują one wszystkich zainteresowanych stron w danym sektorze. Dlatego należy rozważyć, jak zaangażować w konsultacje również indywidualnych przedsiębiorców. Podobne podejście powinno obowiązywać w przypadku innych grup społecznych.

Jeżeli chodzi o instytucje i ciała publiczne różnych szczebli, powinny brać udział w konsultacjach w celu zapewnienia spójności i komplementarności uregulowań na wszystkich poziomach.

Właściwy termin

Ważne jest, by konsultacje były prowadzone we wczesnej fazie, gdy są rozważane cele planowanej regulacji i różne podejścia do rozwiązania kwestii problematycznej. Roczne plany regulacji (omówione nieco dalej) oraz strona internetowa konsultacji (o której piszemy dalej w niniejszym punkcie i została omówiona bardziej szczegółowo w punkcie 4) to dwa sposoby na przekazanie zainteresowanym stronom informacji o potencjalnych zmianach w prawie. Terminy konsultacji powinny być planowane tak, aby zainteresowane strony miały wystarczająco dużo czasu na przygotowanie opinii. Należy unikać okresu wakacyjnego i końca roku budżetowego, zwłaszcza jeśli grupą docelową planowanego prawa są małe firmy. Okres niezbędny na przeprowadzenie konsultacji będzie zależeć od specyfiki zagadnienia, podlegającego konsultacjom (np. od różnorodności zainteresowanych stron lub złożoności sprawy). Jednakże w przypadku, gdy wymagane jest szybkie zaopiniowanie propozycji regulacji, pewne ograniczenia dotyczące czasu przeznaczanego na konsultacje mogą być nieuniknione.

Dostępność

Proces konsultacji powinien być dostępny dla zainteresowanych grup za pośrednictwem odpowiednich metod, pozwalających skontaktować się z przeprowadzającą konsultacje. Jednostki przeprowadzające konsultacje powinny informować zainteresowane strony o konsultacjach, wykorzystując takie środki, jak na przykład upowszechnianie informacji prasowych oraz reklam w różnych mediach, w tym w biuletynach organizacji przedsiębiorców, stowarzyszeń społecznych i poprzez stronę internetową konsultacji dla biznesu. Strona internetowa konsultacji biznesowych i roczne plany zmian w regulacji automatycznie powiadamiają przedsiębiorstwa i agencje rządowe o rozpoczynających się konsultacjach w obszarach, w których wyrazili swoje zainteresowanie. Są to efektywne i niedrogie sposoby powiadamiania zainteresowanych stron o potencjalnych zmianach w przepisach.

Informacje przekazywane interesariuszom powinny być łatwe do zrozumienia – powinny być przygotowane we właściwym formacie, napisane zrozumiałym i prostym językiem i powinny zawierać wyjaśnienie kluczowych kwestii, w szczególności w przypadku, jeśli projektowany akt dotyczy złożonych kwestii. Pisemne dokumenty konsultacyjne powinny zawierać streszczenia, pozwalające szybko ocenić, czy proponowane przepisy mają dla poszczególnych interesariuszy znaczenie i czy konieczne jest angażowanie się przez nich w konsultacje. Jednocześnie bardziej szczegółowe informacje i dokumenty powinny być dostępne dla zainteresowanych na stronie internetowej jednostki ogłaszającej konsultacje.

Konsultacje mogą mieć różne formy (nie tylko pisemne), jak na przykład: publiczne spotkania z interesariuszami, grupy robocze, grupy dyskusyjne, ankiety lub fora internetowe. Zasadność zastosowania danej metody zależy od kwestii podlegającej konsultacjom, charakteru partnerów społecznych i czasu przeznaczanego na konsultacje.

Przejrzystość

Udział partnerów społecznych na jak najwcześniejszym etapie prac legislacyjnych będzie świadczył o przejrzystości procesu i uwzględnianiu opinii stron, które powinny być włączone w ten proces. Cele procesu konsultacji powinny być jasne. Aby uniknąć nieporozumień i nie stwarzać podstaw do nierealistycznych oczekiwań ze strony interesariuszy, wszelkie aspekty projektu prawa, które zostały już sprecyzowane i nie będą podlegać zmianie powinny być jasno określone. Na przykład, jeśli podjęto już decyzje dotyczące wprowadzenia konkretnej regulacji, zainteresowane strony powinny mieć świadomość, że ustawodawca oczekuje ich opinii dotyczącej wdrażania przepisów, a nie istoty rozwiązania. Jasne określenie obszarów, w których opinie są pożądane, będzie sprzyjało wyższej użyteczności nadesłanych odpowiedzi. Zachętą do wyrażenia opinii będzie wskazanie konsultowanym organizacjom aspektów, w których szczególnie wartościowy będzie ich odzew.

Zainteresowane strony powinny być także poinformowane, że tworzenie prawa odbywa się zgodnie z określonymi zasadami (w tym również według podręcznika i innych materiałów) oraz, że konsultacje także przeprowadzane są zgodnie z wytycznymi w tym zakresie. Ministerstwa i agencje rządowe powinny zadbać o zachowanie poufnego charakteru informacji przekazywanych przez organizacje i strony uczestniczące w konsultacjach.

Informacje lub dokumenty, na podstawie których przeprowadzane są konsultacje takie jak wstępna ocena kosztów stosowania nowego prawa przez przedsiębiorstwa lub wstępne oceny wpływu regulacji, projekty ustaw (czy projekty rozwiązań alternatywnych) - powinny, w miarę możliwości i potrzeb, być dostępne dla zainteresowanych stron, aby umożliwić im przygotowanie przemyślanych uwag na temat proponowanych przepisów.

Aby zapewnić wiarygodność konsultacji, agencje i ministerstwa prowadzące konsultacje powinny również przedstawić uczestnikom tego procesu sposób wykorzystania uzyskanych opinii.

Spójność i elastyczność

Spójne procedury dotyczące konsultacji mogą ułatwić interesariuszom uczestnictwo w tym procesie oraz zrozumienie idei prowadzenia konsultacji. Spójne procedury pozwalają również na lepszą koordynację prac legislacyjnych i sprzyjają lepszej jakości stanowionego prawa, dzięki czemu można uniknąć skutków przypadkowych działań, podejmowanych przez interesariuszy. Jednak spójność procedur musi być zrównoważona z potrzebą dopasowania konsultacji do zagadnienia podlegającego temu procesowi.

W przypadkach, gdy ministrowie zobowiązali się do wprowadzenia konkretnych przepisów, konsultacje mogą poprawić projekt regulacji i pomóc zminimalizować obciążenia dla przedsiębiorstw i koszty dostosowania się do nowego prawa dla społeczeństwa. W niektórych przypadkach konsultacje społeczne mogą być nieodpowiednim działaniem (na przykład, gdy istnieje potrzeba zachowania poufności w sprawach dotyczących bezpieczeństwa narodowego lub w innych kwestiach). Wówczas alternatywą może być przeprowadzenie konsultacji z zainteresowanymi stronami w tajemnicy. Jednak niekiedy nie można konsultować propozycji rozwiązań prawnych nawet z ograniczoną grupą i z zachowaniem poufności (przykładowo - jeśli są planowane nowe inicjatywy dotyczące ograniczenia unikania opodatkowania), choć niewykluczone, że można przeprowadzić ograniczone konsultacje, poddając pod opinię specjalistom spoza rządu wstępną koncepcję rozwiązania problemu.

Konsultacje mogą być niepotrzebne w przypadku drobnych zmian lub poprawek technicznych w przepisach prawnych, na przykład gdy należy poprawić błędy lub usunąć wady.

Biuro do spraw najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym (*Office of Best Practice Regulation – OBPR*) może udzielać porad na temat dopasowania procedury konsultacji do danych okoliczności. Ważne, aby przystępując do prac legislacyjnych jak najwcześniej zasięgnąć opinii OBPR na temat działań planowanych w danym procesie, tak aby zapewnić wystarczająco dużo czasu na przeprowadzenie konsultacji społecznych.

Ewaluacja i przegląd

Jednostki zajmujące się tworzeniem prawa powinny dokonywać ewaluacji procesów konsultacji społecznych i stale poszukiwać sposobów zwiększenia ich skuteczności. Na przykład, lepsze wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjnych może zmniejszyć koszty prowadzenia konsultacji oraz skrócić czas niezbędny na przeprowadzenie konsultacji.

Ocena efektywności konsultacji może obejmować badanie liczby i rodzaju uzyskanych opinii, sprawdzenie czy niektóre metody konsultacji były bardziej skuteczne niż inne, czy też zbadanie jaki był wpływ opinii uzyskanych w trakcie konsultacji na ostateczne decyzje w sprawie regulacji. Ministerstwa i agencje zachęca się do publikowania protokołów z konsultacji.

W „Podręczniku najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym”, w części poświęconej konsultacjom społecznym, przedstawiono również wymagania dotyczące poddawania pod konsultacje propozycji aktów prawnych o istotnym znaczeniu (*green papers*), testowania nowych przepisów (*exposure draft*), strategii konsultacji (*consultation strategy*) oraz sporządzania rocznych planów regulacji (*Annual Regulatory Plans*).

„Zielona księga”

W przypadku propozycji aktów prawnych o istotnym znaczeniu, wymagane jest wydanie dokumentu, zawierającego opis rozwiązań alternatywnych, będącego podstawą do konsultacji. Dokument - powszechnie znany jako „Zielona księga” - powinien zawierać większość elementów oświadczenia o wpływie regulacji (*Regulation Impact Statement - RIS*), takich jak: opis problemu, cele, niektóre opcje (w tym opcja preferowana), zidentyfikowane główne grupy, których dotyczy nowe prawo oraz wstępną analizę wpływu regulacji. W miarę możliwości należy określić preferowaną opcję proponowanego rozwiązania prawnego, jednak ważne jest, aby zainteresowane strony wiedziały, że inne opcje nie są wykluczone, w przeciwnym razie ich udział może być ograniczony, co zmniejszy skuteczność procesu konsultacji. OBPR doradzi czy opracowanie zielonej księgi jest wymagane i czy powinny być przeprowadzone konsultacje w trakcie jej przygotowywania.

„Zielona księga”, podobnie jak inne dokumenty konsultacyjne, może być podstawą do zadawania pytań interesariuszom i skierowania do nich prośby o przekazanie brakujących informacji. Należy wyjaśnić, w których aspektach wkład zainteresowanych podmiotów i grup będzie szczególnie ceniony. Odpowiedzi zazwyczaj są bardziej przydatne i trafne, gdy zainteresowane strony wiedzą, na czym należy się skoncentrować. W przypadku mniej znaczących propozycji legislacyjnych nie tak obszerny dokument może być bardziej odpowiedni do konsultacji.

Testowanie nowych przepisów

Konsultacje i analizy wprowadzenia w życie opcji projektowanych rozwiązań prawnych są ważną częścią procesu tworzenia legislacji. Przed ukończeniem tych prac, planowane rozwiązanie musi być testowane wśród interesariuszy o istotnym znaczeniu gospodarczym. Pozwala to zidentyfikować drobne szczegóły, które mogą mieć istotny wpływ na funkcjonowanie nowego prawa. Testowanie nowych przepisów (*exposure drafts*), zwłaszcza skomplikowanych, jest jedną z możliwości, którą mogą wykorzystać ministerstwa i agencje rządowe w celu uzyskania od przedsiębiorstw i innych zainteresowanych stron bardziej szczegółowych uwag na temat działania nowych uregulowań w praktyce.

Gdy testowanie nowych przepisów jest wymagane, w większości przypadków wcześniej podejmuje się decyzję co do wyboru wariantu regulacyjnego poddawanego testowaniu. W związku z tym może się pojawić dwuetapowy proces decyzyjny. Opracowane oświadczenie o wpływie regulacji (RIS) może zostać zmienione w kwestii wdrożenia nowego prawa, na podstawie obserwacji oraz wniosków płynących z testowania projektowanego rozwiązania prawnego. Do wiadomości publicznej podaje się wówczas zmienione oświadczenie o wpływie regulacji (obejmujące obydwa etapy decyzyjne), aby zachować przejrzystość procesu tworzenia prawa.

Strategia konsultacji

Wczesne planowanie jest niezbędne do pomyślnego przeprowadzenia konsultacji. Konsultacje są procesem ciągłym, który musi zacząć się wcześniej w procesie prac legislacyjnych. W niektórych przypadkach mogą pojawić się wątpliwości związane z tworzeniem nowego prawa, wówczas plany konsultacji mogą być zmieniane i aktualizowane w związku ze zmianami w pracach nad przepisami. Plany konsultacji zapewniają spójność procedury konsultacji oraz pozwalają na pewną elastyczność.

Plan konsultacji powinien obejmować cały proces tworzenia prawa i określać cel konsultacji, odpowiednie grupy docelowe, odpowiednie formy konsultacji, a także ich termin. Jednak musi zostać zachowana równowaga między zakresem i długością konsultacji a efektywnością pracy rządu. Zgodnie z wymaganiami rządu dotyczącymi analizy wpływu regulacji, konsultacje powinny pozostać proporcjonalne do potencjalnego wpływu przepisów. Ważna jest liczba konsultacji, jednak nacisk należy kłaść na osiągnięcie ich wysokiej jakości.

Publikowanie planu konsultacji zapewnia interesariuszom informacje o przyszłych konsultacjach. Wpływa to na poprawę przejrzystości procesu tworzenia prawa i dzięki wczesnemu informowaniu umożliwia zainteresowanym efektywny udział w tym procesie.

Roczne plany regulacji

Plany konsultacji społecznych są kluczowym elementem Rocznych Planów Regulacji (*Annual Regulatory Plans*), których tworzenia i stałej aktualizacji rząd wymaga od wszystkich ministerstw i agencji rządowych, zaangażowanych w prace legislacyjne. Głównym celem tworzenia rocznych planów regulacji jest zapewnienie zainteresowanym jak najwcześniej informacji, dotyczących potencjalnych zmian w przepisach. Propozycje nowych rozwiązań legislacyjnych, które wymagają dalszych analiz prawnych (na przykład przygotowania raportu z wyliczeń przy pomocy kalkulatora kosztów wdrożenia prawa dla biznesu lub przygotowania oświadczenia o wpływie regulacji) oraz przeglądu regulacji powinny być włączone do Rocznych Planów Regulacji. Plany te zawierają informacje o proponowanych działaniach, w tym opis problemu, o możliwości konsultacji i przewidywanym

harmonogramie.¹⁴ Jeśli potrzebna jest pomoc w przygotowaniu lub aktualizacji planu regulacji, warto skontaktować się z OBPR.

Roczne plany regulacji są publikowane na stronie internetowej każdego ministerstwa i agencji rządowej, linki do planów poszczególnych jednostek dostępne są także na stronie internetowej OBPR. Dotarcie do rocznych planów regulacji jest również możliwe za pośrednictwem strony internetowej konsultacji biznesowych.¹⁵

W celu zapewnienia przejrzystości w procesie legislacyjnym i wdrażania najlepszych praktyk w konsultacjach społecznych, plany powinny obejmować odpowiedzi na pytania przedstawione poniżej.

- **Jakie konsultacje zostały już przeprowadzone w sprawie danej propozycji?**

Przed przygotowaniem wstępnej oceny regulacji wskazane jest podjęcie uproszczonych konsultacji w celu zebrania informacji na temat problemu, celów legislacji i możliwości rozwiązania problemu (zarówno prawnych jak i pozaprawnych). Konsultacje te są wymagane, zanim zakończą się prace nad preferowaną opcją.

- **Jaki jest cel każdej rundy konsultacji?**

W zależności od skali projektu nowego prawa i celów konsultacji, właściwe może być przeprowadzenie wielu rund konsultacji. W planach konsultacji należy jasno określić cele każdej rundy (jakie wyniki są pożądane). Przykładowo, przeprowadzając burzę mózgów należy wyartykułować czy celem tej metody jest zebranie nowych pomysłów, zgromadzenie dowodów i danych, potwierdzanie dokonanych ustaleń, czy zweryfikowanie możliwego wpływu planowanych przepisów na szerszą społeczność? W zależności od celów, konsultacje mogą być prowadzone w odniesieniu do całego projektu ustawy lub różnych elementów oceny wpływu regulacji, takich jak: natura stwierdzonych problemów, cele rządu, możliwości zidentyfikowania różnic w postrzeganiu problemu, czy porównanie wpływu różnych opcji przepisów na poszczególne grupy społeczne.

Określenie celu konsultacji pomoże ustalić, kto powinien być włączony w konsultacje, jak i kiedy.

- **Kto będzie konsultowany w każdej rundzie?**

Ministerstwa i agencje rządowe powinny przeprowadzać szeroko zakrojone konsultacje w celu zapewnienia różnorodności podmiotów reprezentujących zainteresowane strony podlegające nowym przepisom. Strona internetowa konsultacji z przedstawicielami biznesu jest jednym z narzędzi pozwalających na szeroką promocję propozycji nowych rozwiązań prawnych oraz zachęcających do udziału w procesie konsultacji.¹⁶

Oprócz zidentyfikowania grup podlegających projektowanemu prawu, konsultacje są także okazją do poszukiwania i zaangażowania stron, które mogą wnieść znaczący wkład w

¹⁴ Wytyczne dla ministerstw i agencji dotyczące przygotowania i opublikowania planów regulacji są dostępne na stronie www.obpr.gov.au.

¹⁵ www.consultation.business.gov.au – piszemy o niej więcej w punkcie 4.

¹⁶ Więcej na temat strony internetowej poświęconej konsultacjom z biznesem - w punkcie 4.

proces tworzenia prawa. Organizacje przedsiębiorców, organizacje społeczne i ciała doradcze mogą być pomocne w identyfikacji partnerów, grup docelowych i osób z wiedzą techniczną lub specjalistyczną w danej dziedzinie.

- **W jakiej formie będą prowadzone konsultacje w każdej rundzie?**

Konsultacje mogą mieć różne formy, ich wybór będzie w dużym stopniu zależał od rozpatrywanych zagadnień, które mają być konsultowane, a także od dostępnego czasu i zasobów.

Powszechnie stosowaną formą są konsultacje pisemne, jednak przed pisemnymi konsultacjami powinny być przeprowadzone nieformalne konsultacje z interesariuszami, których potencjalnie dotyczy projekt. Powinno to doprowadzić do uzyskania większej liczby informacji w trakcie konsultacji i zapewnienia zaangażowania zainteresowanych stron od samego początku i co się z tym wiąże - lepszego zrozumienia propozycji.

Wstępne informacje o planowanych przepisach mogą pomóc w zaangażowaniu interesariuszy na początku procesu konsultacji, natomiast projekty oświadczenia o wpływie regulacji lub oceny kosztów dostosowania biznesu do nowych przepisów mogą przyciągnąć uwagę partnerów społecznych na późniejszych etapach konsultacji.

W przypadku projektów legislacyjnych o istotnym znaczeniu, dokumentem będącym podstawą konsultacji jest „zielona księga”, natomiast w przypadku złożonych uregulowań, wymagane jest testowanie nowych przepisów.

- **Kiedy rozpocznie się każda runda konsultacji?**

Harmonogram konsultacji musi być ustalany indywidualnie dla każdego przypadku, ale z uwzględnieniem zasady, że konsultacje powinny rozpocząć się jak najwcześniej, aby można było w maksymalnym stopniu wykorzystać informacje dzięki nim uzyskane podczas tworzenia regulacji. Konsultacje powinny być postrzegane jako stały i powtarzający się element w procesie tworzenia prawa, a nie jako jednorazowe wydarzenie.

Ramy czasowe konsultacji są nierozzerwalnie związane z celami konsultacji. Wstępne konsultacje mogą być przeprowadzone w celu ustalenia z zainteresowanymi stronami sposobu postrzegania przez nie problemu i celów rządu. Kolejne konsultacje z interesariuszami mogą stanowić okazję do uzyskania ich opinii na temat możliwych rozwiązań alternatywnych, a także zbadania, którą opcję preferują. Jednak ze względu na skuteczność konsultacji powinno wyważyć się czas i częstotliwość, w celu uniknięcia „zmęczenia” partnerów społecznych konsultacjami.

W przypadku, gdy wymagane jest opracowanie „zielonej księgi”, dokument ten powinien być dystrybuowany stosunkowo wcześniej w procesie kształtowania prawa, zanim prace nad wariantem preferowanym zostaną zamknięte. Testowanie nowych przepisów powinno zostać przeprowadzone bliżej zakończenia procesu legislacyjnego, ale na tyle wcześnie, aby interesariuszom jeszcze dać czas na dostarczenie informacji zwrotnych i wyrażenie swoich opinii na temat testowanego rozwiązania.

- **Jak długo będą trwały konsultacje?**

Zazwyczaj interesariusze narzekają na zbyt krótki czas pozostawiony im na przedstawienie opinii dotyczących nowego prawa. Włączanie interesariuszy (na przykład w ramach stałych organów konsultacyjnych) w określanie harmonogramów konsultacji może być ważnym elementem budowy i podtrzymywania pozytywnych relacji. Dłuższe okresy konsultacji są bardziej atrakcyjne dla zainteresowanych stron, jednak celem rządu jest przeprowadzenie efektywnych konsultacji oraz faktyczne słuchanie odbiorców nowego prawa. Ministerstwa i agencje rządowe powinny zapewnić uczestnikom konsultacji realne ramy czasowe. W przypadkach, gdy regulacja potencjalnie będzie wpływała na małe przedsiębiorstwa, powinien być zapewniony wystarczający czas, aby interesariusze mogli zapoznać się z problemem i udzielić odpowiedzi, a także aby organizacje przedsiębiorców miały czas na kontakt z ich członkami.

Długość poszczególnych rund konsultacji zależy od charakteru i skutków propozycji prawa, celu każdej rundy, liczby rund, formy konsultacji, a także zaangażowanych grup. Na przykład, jeśli zainteresowane strony są proszone o opinie na temat całościowej propozycji nowego prawa, a wcześniej były prowadzone konsultacje o niedużym zasięgu, właściwe jest zapewnienie dłuższego czasu.

Długość poszczególnych rund konsultacji prowadzonych przez ministerstwa i agencje rządowe jest bardzo różna. Sześć tygodni jest właściwym okresem dla konsultacji, w których oczekuje się określenia wysokości kosztów dostosowania się przedsiębiorstw do nowych przepisów. Jednak w przypadku bardzo istotnych zmian w prawie, powinno być więcej czasu na przekazanie opinii przez interesariuszy, odpowiedni okres to około 12 tygodni.

Rola konsultacji z zainteresowanymi stronami w całym procesie legislacyjnym powinna być udokumentowana w oświadczeniu o wpływie regulacji (RIS) w formie oświadczenia o przebiegu konsultacji. Oświadczenie to powinno wskazywać, że konsultacje zostały przeprowadzone zgodnie z wytycznymi.¹⁷

Zasady i zobowiązania nałożone na ministerstwa i agencje rządowe zawarte w „Podręczniku najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym” i przedstawione powyżej, zostały także włączone do **przewodnika¹⁸ dla rad międzyrządowych** i innych gremiów, w których uczestniczą przedstawiciele rządu federalnego oraz rządów stanowych, terytorialnych i samorządów lokalnych również zaangażowani w tworzenie różnego typu regulacji, w tym również w ustalanie standardów. W przewodniku dla australijskich międzyrządowych ciał legislacyjnych także położono nacisk na konsultacje społeczne jako kluczowy element tworzenia prawa. Powinni uczestniczyć w nim różni interesariusze, a przynajmniej konsumenci i organizacje przedsiębiorców.¹⁹

Prawne uregulowania dotyczące realizacji procesów legislacyjnych wprowadziły również **rządy stanowe** w Australii. Mają one różne nazwy, wymagania nakładane na stanowych legislatorów są także nieco odmienne, również tempo wprowadzania rozwiązań poprawiających legislację i dialog ze społeczeństwem jest różny, niemniej wspólna jest idea wszystkich zasad – kluczowym elementem tworzenia prawa są konsultacje społeczne, których

¹⁷ Więcej o informacjach, które muszą się znaleźć w oświadczeniu piszemy w punkcie 5.

¹⁸ *Best Practice Regulation: A Guide for Ministerial Councils and National Standard Setting Bodies*, COUNCIL OF AUSTRALIAN GOVERNMENTS, October 2007.

¹⁹ Tamże, s. 13.

podstawą jest dokument zawierający opis problemu, analizę wpływu regulacji (zależnie od etapu - wstępną lub pogłębioną), zidentyfikowane grupy społeczne, podlegające wpływowi nowego prawa i możliwe opcje regulacji. Zwykle wymagane są dwie rundy konsultacji. Standardem jest także publikowanie dokumentu odpowiadającego oświadczeniu o wpływie regulacji (RIS, chociaż w różnych stanach nosi on różne nazwy), będącego podstawą podjęcia ostatecznej decyzji o jej kształcie, gdzie między innymi umieszcza się szczegółowe informacje o przeprowadzonych konsultacjach, zebranych opiniach, opiniach uwzględnionych w projekcie przepisów, a także o instytucjach i partnerach społecznych uczestniczących w konsultacjach (łącznie z nazwiskami osób). Przykładowo rząd Nowej Południowej Walii nakłada na legislatorów obowiązek opracowywania oświadczeń o wpływie regulacji zarówno na potrzeby konsultacji społecznych, jak i na zakończenie prac legislacyjnych, zobowiązuje ich także do zapewnienia co najmniej 28 dni na konsultacje dotyczące projektów regulacji.²⁰ Z kolei rząd Victorii wymaga przygotowania dodatkowych dokumentów, oprócz oświadczenia o wpływie regulacji, jeśli potencjalny wpływ na biznes będzie znaczący, wówczas dodatkowo musi być opracowana ocena wpływu na przedsiębiorczość (*Business Impact Assessment*).²¹ Obowiązkiem agencji rządowych w tym stanie jest również przeprowadzanie konsultacji społecznych z interesariuszami. W stanie Queensland oprócz opisanych powyżej obowiązków, od legislatorów wymaga się, aby propozycje uregulowań ograniczających konkurencję były dodatkowo przedmiotem badania publicznych korzyści (*public benefit test*).²² Rząd Tasmanii wymaga od stanowych legislatorów zapewnienia co najmniej 21 dni na konsultacje społeczne.²³ Na obszarze Terytorium Północnego konsultacje z partnerami społecznymi muszą być przeprowadzane w przypadku projektów rozwiązań prawnych o znaczącym wpływie na społeczeństwo.²⁴

4. Działania władz publicznych ukierunkowane na pozyskanie opinii partnerów społecznych. Aktywizowanie partnerów

Obok szeroko omówionych w poprzednich punktach zasad, którymi muszą kierować się legislatorzy w swojej pracy, godną polecenia inicjatywą federalnego rządu Australii ukierunkowaną na pozyskanie opinii partnerów społecznych jest portal internetowy *Business Consultation* (business.gov.au).²⁵ Rząd podjął tę inicjatywę w związku z rekomendacjami wynikającymi z raportu²⁶ zespołu do spraw zmniejszenia obciążeń prawnych dla biznesu (o którym wspomniano w punkcie 2). Platforma powstała zatem jako jeden z elementów przyczyniających się do zmniejszenia obciążeń prawnych dla australijskich przedsiębiorców, ale również poprawiających skuteczność konsultacji społecznych. Dla rządu jest to mechanizm współpracy z zainteresowanymi stronami w celu uzyskania informacji o nowych regulacjach, zminimalizowania kosztów dostosowania się biznesu do nowych przepisów i poprawy uregulowań prawnych.

²⁰ *Best Practice Regulation Report 2008-09*, Department of Finance and Deregulation, Office of Best Practice Regulation, Canberra 2009, s. 63.

²¹ Tamże, s. 65.

²² Tamże, s. 67.

²³ Tamże, s. 73.

²⁴ Tamże, s. 76.

²⁵ Wejście na stronę konsultacji jest również możliwe poprzez adres www.consultation.business.gov.au.

²⁶ *Rethinking Regulation: Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business*, Report to the Prime Minister and the Treasurer Australian Government, Canberra January 2006.

Strona internetowa *Business Consultation* poświęcona konsultacjom z biznesem została założona przez Ministerstwo Przemysłu, Turystyki i Zasobów w celu:

- umożliwienia rejestracji zainteresowanym instytucjom, osobom i organizacjom, które chcą uczestniczyć w konsultacjach dotyczących konkretnych kwestii;
- automatycznego powiadamiania zainteresowanych stron, w tym przedsiębiorstw i agencji rządowych, o konsultacjach w dziedzinach, w których wyrazili swoje zainteresowanie;
- zapewnienia informacji na temat polityki rządu i celów konsultacji prowadzonych przez rząd;
- udostępnienia informacji na temat nowych i planowanych zmian w prawie;
- udostępnienia linków do informacji o obecnych i przeprowadzonych konsultacjach.

Za pośrednictwem strony Internetowej zarówno przedsiębiorcy, organizacje, jak i osoby indywidualne mają dostęp do bieżących konsultacji ogłaszanych przez rząd i agencje rządowe. W maju 2010 r. na stronie były zaproszenia do 26 konsultacji. Zagadnienia poddawane pod konsultacje, jak i okresy ich trwania były bardzo zróżnicowane. Przegląd harmonogramów pozwala stwierdzić, że na najdłuższe konsultacje przewidziano 15 miesięcy i dwa tygodnie (często rok, kilka miesięcy), a na najkrótsze 2,5 tygodnia, przy czym w tym przypadku chodziło o dwuetapowe wdrażanie nowych rozwiązań prawnych w zakresie promocji zatrudnienia Aborygenów (*The Indigenous Opportunities Policy*), rozpoczęcie pierwszego etapu realizacji polityki wyznaczono na 1 lipca 2010 r., a pełne wdrożenie przepisów rozpocznie się 1 stycznia 2011 r.²⁷

Ponadto zainteresowani mogą na bieżąco sprawdzać, jakie są **roczne plany** w zakresie ogłaszania konsultacji społecznych na stronach poszczególnych agencji rządowych odpowiedzialnych za przepisy dotyczące biznesu. W planach można znaleźć informacje na temat:

- zmian do rozporządzeń dotyczących przedsiębiorców, które miały miejsce od początku poprzedniego roku budżetowego,
- planowanych działań w bieżącym roku budżetowym, które mogłyby doprowadzić do zmian w regulacji działalności gospodarczej.

Plany zmian w regulacjach poszczególnych agencji rządowych zapewniają przedsiębiorcom, innym interesariuszom i opinii publicznej dostęp do informacji o zmianach w przepisach wprowadzanych przez rząd federalny. Jak wspomniano w punkcie 3, głównym celem planów jest jak najwcześniejsze wskazanie zainteresowanym stronom potencjalnych zmian regulacyjnych. Na stronie *Business Consultation* umieszczono linki do 28 departamentów i agencji rządowych, a ponadto umożliwiono pobranie wytycznych dla departamentów i agencji dotyczących przygotowania i publikacji rocznych planów zmian w regulacjach.²⁸

Można stwierdzić, że elementem mobilizującym instytucje organizujące konsultacje społeczne do włączania partnerów społecznych w ten proces jest obowiązek publikowania

²⁷ Więcej informacji można znaleźć na stronie:

www.deewr.gov.au/Indigenous/Employment/Pages/IndigOpportunitiesPolicy.aspx

²⁸ *Annual Regulatory Plans. Guidelines for departments and agencies on preparing and publishing annual regulatory plans*, Office of Best Practice Regulation, www.finance.gov.au/obpr/docs/OBPR-ARP-Guidelines-2008.pdf, April 2008.

oświadczenia o wpływie regulacji (*Regulation Impact Statement - RIS*)²⁹, zawierającego między innymi odpowiedzi na poniższe pytania.

- Jaka jest główna grupa społeczna, na którą będzie wpływać proponowane rozwiązanie prawne? Kto został włączony do konsultacji?
- Jakie opinie zostały przedstawione?
- W jaki sposób uwzględniono w proponowanych przepisach opinie interesariuszy?
- W jaki sposób przebiegał proces konsultacji?
- W jakich aspektach konsultacje były ograniczone lub nie zostały przeprowadzone, dlaczego pełne konsultacje były nieodpowiednie?³⁰

Poza tym **rządy stanowe także zachęcają** partnerów społecznych i obywateli do angażowania się w kreowanie regulacji poprzez udział w konsultacjach. Najczęściej stosowanym narzędziem jest strona internetowa danego rządu, poświęcona konsultacjom. Tam umieszczane są informacje o bieżących konsultacjach oraz dokumenty poddawane ocenie. Przykłady takich działań zostały przedstawione w dalszej części, w punkcie 6.2.

5. Dostęp do informacji dla partnerów społecznych

Zarówno ministerstwa, jak i agencje rządowe oraz inne jednostki uczestniczące w tworzeniu nowego prawa są zobowiązane do udostępniania opinii publicznej, w tym także partnerom społecznym wyczerpujących informacji pozwalających zabrać głos w danej sprawie. W wydanym przez rząd federalny „Podręczniku najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym” wielokrotnie pojawiają się wytyczne dotyczące udostępniania informacji (o czym pisaliśmy w punkcie 3). W szczególności odnoszą się do tej kwestii zapisy, dotyczące zasad „**Dostępność**” i „**Przejrzystość**”. Zwraca się w nich uwagę legislatorów na wykorzystywanie różnych możliwości publikowania informacji (w różnych mediach, w biuletynach organizacji przedsiębiorców, stowarzyszeń społecznych i poprzez stronę internetową konsultacji dla biznesu), różne formy komunikatów, zakres upublicznionych dokumentów, a także zaznacza, że bardziej szczegółowe informacje i dokumenty powinny być dostępne dla zainteresowanych na stronie internetowej jednostki ogłaszającej konsultacje. Ponadto w zasadzie dotyczącej „**Przejrzystości**” umieszczono wymóg przedstawiania uczestnikom konsultacji społecznych sposobu wykorzystania uzyskanych opinii.

Istotnym elementem ułatwiającym dotarcie do właściwych informacji dla partnerów społecznych jest wymóg publikowania **rocznych planów regulacji** przez ministerstwa i agencje rządowe. Co roku w lipcu muszą być opublikowane nowe plany i na bieżąco powinny być aktualizowane, aby interesariusze mogli przygotować się do udziału w konsultacjach społecznych. Plany są publikowane na stronie internetowej każdej z tych instytucji, a linki do planów poszczególnych jednostek dostępne są także na stronie internetowej Biura do spraw najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym (OBPR). Dotarcie do rocznych planów regulacji jest również możliwe za pośrednictwem strony internetowej konsultacji biznesowych.³¹

²⁹ Wspomniano o tym dokumencie w punkcie 3.

³⁰ *Best Practice Regulation Handbook*, Australian Government, Canberra August 2007, s. 53.

³¹ www.consultation.business.gov.au – piszemy o niej w punkcie 4.

W praktyce dotarcie do trwających i planowanych konsultacji społecznych jest bardzo proste i możliwe za pośrednictwem między innymi wymienionych już stron internetowych:

- Biura do spraw najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym (*Office of Best Practice Regulation - OBPR*)³²,
- *Business Consultation* (www.consultation.business.gov.au),
- ministerstw i agencji rządowych ogłaszających konsultacje

oraz za pośrednictwem oficjalnej strony internetowej rządu federalnego Australii: <http://australia.gov.au>, gdzie na pierwszej stronie jest część „Have Your Say” z linkiem do konsultacji społecznych. Są tam umieszczone informacje o bieżących i zakończonych konsultacjach.

Informacje na temat projektów regulacji oraz konsultacji upowszechniają także **rządy stanowe** oraz ministerstwa w poszczególnych stanach. Przykładami takich działań są:

- zakładka „*Comment on*” („Skomentuj”) na głównej stronie internetowej rządu Queensland, gdzie umieszczono informacje o trwających konsultacjach (z zaznaczeniem nowo ogłoszonych), kończących się wkrótce oraz ostatnio zamkniętych;³³
- baner „*Shape Your State*” („Kształtuj Twój Stan”) na głównej stronie internetowej rządu Nowej Południowej Walii, gdzie pojawiają się informacje o zagadnieniach poddawanych pod konsultacje mieszkańcom Sydney.³⁴

Ponadto Biuro do spraw najlepszych praktyk w procesie legislacyjnym (OBPR) co roku publikuje **raport** (*Best Practice Regulation Report*) dotyczący stosowania się do wytycznych, odnośnie tworzenia prawa przez ministerstwa i agencje rządowe, stanowe oraz inne jednostki zaangażowane w procesy legislacyjne, a także ustalanie różnego rodzaju standardów.³⁵ Na stronie internetowej biura dostępne są cztery raporty, ostatni obejmuje okres od 1.04.2008 r. do 30.06.2009 r. i został opublikowany w grudniu 2009 r. Umieszczono w nim między innymi wyniki oceny (za pomocą pięciu wskaźników) 16 ministerstw i agencji rządowych w zakresie stosowania obowiązkowych procedur. Stwierdzono, że w rozpatrywanym okresie 13 spośród weryfikowanych jednostek osiągnęło 100% adekwatnych wskaźników, na przykład: 15 opublikowało roczne plany regulacji, 13 jednostek przeprowadziło konsultacje społeczne we wszystkich wymaganych przypadkach (jedna w 71%, a dwie w 50% wymaganych procesów), 13 jednostek opracowało oświadczenia o wpływie regulacji we wszystkich wymaganych przypadkach (jedna w 71%, a dwie w 50% wymaganych procesów).³⁶ Ocenie poddano także 12 rad międzyministerialnych i jednostek zajmujących się ustalaniem standardów, które muszą stosować zasady ogłoszone przez COAG w przewodniku *Best Practice Regulation: A Guide for Ministerial Councils and National Standard Setting Bodies* (wspomniano o nim w punkcie 3). Osiem z nich w pełni stosowało wytyczne dotyczące procesu legislacyjnego. Ogółem w badanym okresie w 88% przypadków opracowano oświadczenie o wpływie regulacji na potrzeby prowadzenia konsultacji społecznych i w 96% przypadków – w drugim etapie tworzenia prawa, czyli jako podstawę do podjęcia decyzji w sprawie nowych przepisów.³⁷

³² www.finance.gov.au/obpr/about/index.html

³³ www.qld.gov.au

³⁴ <http://nsw.gov.au>

³⁵ *Best Practice Regulation Report 2008-09*, Department of Finance and Deregulation, Office of Best Practice Regulation, Canberra 2009.

³⁶ Tamże, s. 27.

³⁷ Tamże, s. 41.

6. Dobre praktyki partnerów społecznych. Przegląd głównych organizacji i ich metod pracy

6.1. Organizacje i instytucje włączane do konsultacji społecznych

W Australii działa wiele organizacji reprezentujących sektor pozarządowy oraz grupy interesu. Są wśród nich duże, profesjonalne organizacje oraz małe grupy działające na zasadzie wolontariatu. W zależności od podstawy prawnej zastosowanej do utworzenia NGO, organizacja może prowadzić działalność lokalnie, to znaczy na terenie danego stanu lub terytorium albo na obszarze całego kraju. Uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego, czyli uzyskanie akredytacji AusAID, upoważnia NGO do ubiegania się o rządowe fundusze na prowadzenie działalności, co w praktyce stosują organizacje zajmujące się działalnością charytatywną. W lutym 2010 r. na liście akredytowanych instytucji było 41 jednostek (z tym, że 32 miały pełną akredytację, a pozostałe jedynie podstawową), między innymi³⁸:

- ActionAid Australia,
- Australian Red Cross,
- Burnet Institute,
- CARE Australia,
- Caritas Australia,
- CBM Australia,
- ChildFund Australia,
- International Needs Australia,
- International Women's Development Agency,
- Oxfam Australia,
- Save the Children Australia,
- TEAR Australia,
- UnitingWorld,
- WaterAid Australia,
- World Vision Australia,
- WWF – Australia.

Wiele z nich to międzynarodowe organizacje zajmujące się wyrównywaniem szans, pomocą pokrzywdzonym itp., część z nich zajmuje się również rzecznictwem interesów reprezentowanych grup społecznych na różnych poziomach władzy.

Istotną rolę spełniają organizacje reprezentujące biznes, takie, jak:

- Australian Chamber of Commerce and Industry, najważniejsza organizacja reprezentująca około 350 tys. australijskich przedsiębiorców zatrudniających ponad 4 mln pracowników - za pośrednictwem swoich członków: 9 izb przemysłowo-handlowych oraz 26 ogólnokrajowych stowarzyszeń branżowych³⁹,
- Australian Institute of Petroleum,
- Australian Medical Association,
- Business Council of Australia,

³⁸ www.ausaid.gov.au/ngos/accredited.cfm

³⁹ Przykłady metod pracy Australijskiej Izby Przemysłowo-Handlowej prezentujemy w punkcie 6.2.

- Friends of the ABC (branża radiowo-telewizyjna),
- National Association of Forest Industries,
- Tasman Ecomonics.

W Australii działają też związki zawodowe i organizacje pracowników, na przykład:

- Association of Professional Engineers, Scientists and Managers, Australia,
- Australian Council of Trade Unions,
- Australian Nursing Federation,
- Community and Public Sector Union,
- Electrical Trades Union,
- FSU – Finance Sector Union of Australia,
- National Tertiary Education Union.

Ponadto w Australii funkcjonuje wiele organizacji działających na rzecz różnych grup społecznych, ochrony środowiska naturalnego i zwierząt, walczących o przeformowanie konkretnych rozwiązań prawnych dotyczących życia politycznego czy kwestii światopoglądowych. Wśród nich są między innymi instytuty badawcze, tak zwane *think tank*.⁴⁰ Do najbardziej znanych należą:

- Centre for Independent Studies,
- Institute of Public Affairs (IPA),
- the Sydney Institute.
- Australian Fabian Society,
- Evatt Foundation.

Wiele z wymienionych organizacji aktywnie uczestniczy w konsultacjach społecznych i utrzymuje na bieżąco przyjazne, robocze relacje z legislatorami.

6.2. Dobre praktyki władz publicznych i partnerów społecznych

Rada Rządów Australii

Podejście Rady Rządów Australii (*Council of Australian Governments - COAG*) do tworzenia nowych rozwiązań prawnych stanowi przykład efektywnych konsultacji społecznych, w których uczestniczyło kilkadziesiąt osób oraz organizacje reprezentujących biznes z całego kraju. W 2008 r. rada, jako organ współpracy rządu federalnego Australii oraz rządów stanowych i terytoriów, pracowała nad reformą ogólnokrajowego systemu licencjonowania obejmującego zawody w następujących branżach:⁴¹

- klimatyzacja i mechanika chłodzenia,
- budownictwo i zawody związane z budownictwem,
- elektryczna;
- transport lądowy (wyłącznie kierowcy samochodów osobowych i przewożący towary niebezpieczne),
- gospodarka morską,

⁴⁰ Przykłady australijskich organizacji pozarządowych i grup interesu można znaleźć na stronie:

http://auspsa.anu.edu.au/www/Australia_NGO.htm oraz
www.sourcewatch.org/index.php?title=Think_Tanks/Australia.

⁴¹ Zob.: *National Licensing System for Specified Occupations. Decision Regulation Impact Statement*, www.coag.gov.au/coag_meeting_outcomes/2009-04-30/docs/National_Licensing_System_RIS.pdf, April 2009.

- instalacje wodno-kanalizacyjne i gazowe,
- pośrednictwo w obrocie nieruchomościami.

W trakcie prac nad nowymi rozwiązaniami prawnymi zaplanowano dwie rundy konsultacji – pierwsza w lipcu, druga w październiku 2008 r. W każdym ze stanów i terytoriów w obydwu rundach odbyły się osobno spotkania dla instytucji publicznych, włączonych w tworzenie nowych przepisów i dla pozostałych interesariuszy, w tym organizacji przedsiębiorców i pracowników.

Pierwsza runda konsultacji miała na celu przedstawienie wstępnych informacji dotyczących planowanych zmian w przyznawaniu koncesji w wybranych rodzajach działalności gospodarczej. Reforma w tej dziedzinie wynikała z szerokiego programu reform, podjętego wcześniej przez rząd mający na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla biznesu. Zmiany w przepisach odnoszących się do koncesjonowania miały wyeliminować przepisy nakładające się na siebie i tym samym zmniejszyć zobowiązania biurokratyczne dla przedsiębiorców. Na potrzeby pierwszej rundy konsultacji przygotowano oświadczenie o wpływie regulacji. Osoby uczestniczące w spotkaniach proszono o pisemne opinie na temat proponowanych rozwiązań. Do COAG dotarło 15 opinii na piśmie, odnoszących się do przedstawionego systemu koncesjonowania.

Wykorzystując opinie przedstawione przez instytucje i osoby zaangażowane w pierwszą rundę konsultacji, podjęto dalsze prace nad nowymi regulacjami. W drugiej rundzie konsultacji społecznych do COAG napłynęło 55 pisemnych opinii. W oświadczeniu o wpływie regulacji, które zostało opracowane na zakończenie prac nad nowymi przepisami i będącego podstawą do podjęcia decyzji o kształcie nowego prawa, wyszczególniono zagadnienia, które zostały poruszone w przekazanych legislatorom opiniach z dokładnym wskazaniem, które komentarze miały wpływ na kształt prezentowanych w dokumencie rozwiązań. W oświadczeniu o wpływie regulacji przedstawiono również pełną listę instytucji i organizacji (ze wskazaniem imiennej listy osób je reprezentujących) zaangażowanych w konsultacje, jak również listę instytucji, które przedstawiły pisemne opinie w poszczególnych rundach. W pierwszej rundzie konsultacji pisemne opinie zgłosiły takie instytucje, jak:

1. Australian Glass & Glazing Association,
2. Australian Institute of Conveyancers,
3. Australian Institute of Conveyancers, Western Australian Division Inc.,
4. Australian Landscape Industry Association,
5. Australian Property Institute,
6. Australian Shop & Office Fitting Industry Association,
7. Construction Industry Training Council,
8. Energy Networks Association,
9. Institute of Automotive Mechanical Engineers,
10. Institute of Strata Title Management NSW,
11. Master Builders Queensland,
12. National Community Titles Institute,
13. National Swimming Pool Institute,
14. Real Estate Institute of Australia,
15. Royal Institute of Chartered Surveyors.

W drugiej rundzie konsultacji wzięło udział 430 osób i reprezentowały one 271 instytucji pozarządowych, przedsiębiorstw, ministerstw i innych organów uczestniczących w tworzeniu

nowych uregulowań zarówno federalnych, jak i stanowych. Pisemne opinie przedstawiły organizacje przedsiębiorców (niektóre wypowiedziały się też w pierwszej rundzie konsultacji), osoby fizyczne i przedsiębiorstwa.

W oświadczeniu o wpływie regulacji ogłoszono również, że konsultacje zostaną przeprowadzone w trakcie dalszej legislacji, jak i podczas wdrażania nowych rozwiązań.

Internetowe narzędzia konsultacji społecznych rządu Queensland⁴²

Przykładem dobrych praktyk stosowanych przez rząd Queensland w zakresie informowania i zachęcania interesariuszy do udziału w konsultacjach społecznych jest wspomniana wcześniej opcja „*Comment on*” oraz platforma konsultacji społecznych „*Get involved*”.

Przyciągająca uwagę zakładka „*Comment on*” („Skomentuj”) na głównej stronie internetowej rządu Queensland⁴³, prezentuje trzy ostatnio umieszczone zaproszenia do udziału w konsultacjach. Stąd zainteresowani są kierowani do podstrony, gdzie widać ile procesów konsultacyjnych jest aktualnie realizowanych i obok informacji o trwających konsultacjach (z zaznaczeniem nowo ogłoszonych), umieszczono kończące się wkrótce oraz ostatnio zamknięte. Co istotne, w trakcie prac nad niniejszą publikacją, widać było, jak codziennie zmienia się zawartość podstrony „*Comment on*”, co zapewniało zainteresowanym stronom dostęp do aktualnych informacji o konsultacjach społecznych.

Dzięki portalowi można również zapoznać się z wynikami badań ankietowych prowadzonych *on-line*. Przykładem takiego badania jest zapytanie mieszkańców stanu czy uważają, że powinno odbyć się referendum w sprawie oszczędzania światła w Południowo-Wschodnim Queensland. Na dwa pytania związane z tą kwestią twierdząco odpowiedziało ponad 46 tys. osób, przecząco ponad 25 tys. osób, a około 1,5 tys. było niezdecydowanych. Widać zatem, że liczba zebranych głosów jest istotna.

Ze strony „*Comment on*” można również przejść do informacji na temat kształtowania dobrego prawa (*Shaping Smart Regulation*) w ramach programu eliminowania niepotrzebnych regulacji. Stanowi to również zachętę dla wszystkich zainteresowanych do wyrażania swoich opinii o proponowanych zmianach i zgłaszania niepotrzebnych przepisów lub nakładających na mieszkańców stanu nadmierne obciążenia.

Istotnym elementem strony „*Comment on*” część „*Thanks for having your say*” zapewniająca informację zwrotną osobom i organizacjom, które przekazały swoje opinie. Po wybraniu jednego z ostatnio konsultowanych zagadnień można przejść do szczegółowych informacji o przeprowadzonych konsultacjach.

Zainteresowani mogą również otrzymywać powiadomienia o zmianach na stronie za pośrednictwem komunikatu RSS.

Opisane powyżej podstrony (oprócz „*Thanks for having your say*”) są umieszczone na portalu „*Get Involved*”, do którego można również przejść ze strony „*Comment on*”.

⁴² www.qld.gov.au oraz: www.getinvolved.qld.gov.au

⁴³ www.qld.gov.au

„*Get Involved*”⁴⁴ to strona internetowa rządu Queensland stworzona dla zachęcania mieszkańców do angażowania się w życie stanu. Przedstawione są na niej możliwości, w jaki sposób można to zrobić, a jednocześnie strona jest platformą konsultacji społecznych, gdzie umieszcza się informacje o aktualnych konsultacjach. Obywatele i organizacje reprezentujące różne grupy interesu są zachęcane do:

- przekazywania swoich opinii na temat polityki rządu *on-line*;
- zapoznawania się z pracami Parlamentu stanowego;
- udziału w otwartych posiedzeniach premiera, ministrów, sekretariatów Parlamentu i dyrektorów zarządzających ministerstwami (*Community Cabinet*), które organizuje się co 3-4 tygodnie w niedziele między 13.00 a 18.00, w różnych lokalizacjach na terenie stanu;
- udziału w pracach komisji i forum powoływanych do konsultacji różnych zagadnień;
- kontaktowania się z parlamentarzystami i ministrami, jednocześnie można łatwo przejść do parlamentarzysty z danego regionu oraz znaleźć telefon, e-mail oraz biografię wszystkich ministrów.

Ponadto istotną część portalu stanowi podstrona poświęcona zachęcaniu mieszkańców stanu do angażowania się w sprawy lokalne (*How to participate*) zarówno poprzez organizacje działające lokalnie, dzięki włączaniu się w organizowanie na terenie stanu różnych wydarzeń i festiwali, jak i wolontariat. Prezentowane są także przewodniki zaangażowania lokalnego, zestawy narzędzi wspierających tworzenie lokalnych partnerstw i grup na rzecz osiągnięcia lokalnych celów.

Za pośrednictwem opisanej powyżej podstrony „*Comment on*” i portalu „*Get Involved*” dostępne są dokumenty pozwalające zapoznać się z zagadnieniem podlegającym konsultacjom społecznym, będące podstawą ich realizacji. Przykładem takiej dokumentacji jest **pakiet dotyczący projektu** 10-letniego planu wsparcia niepełnosprawnych mieszkańców stanu Queensland.⁴⁵

Po pierwsze wskazana jest data zamknięcia konsultacji (zbieranie opinii trwa ponad 4 miesiące). Poza tym jest udostępniona krótka informacja o idei proponowanych rozwiązań oraz projekt planu przygotowany na potrzeby konsultacji. Jest to 20-stronicowy dokument przedstawiający wizję oraz 10 priorytetów, które mają być osiągnięte do 2020 r. za pośrednictwem realizacji opisanych strategii. Przedstawiono w nim także możliwości przekazania opinii (za pośrednictwem tradycyjnej i elektronicznej poczty, *on-line* poprzez dwie strony internetowe, a także poprzez udział w jednym z 19 spotkań organizowanych na terenie całego stanu – w Internecie dostępny jest harmonogram spotkań, na które można się łatwo zapisać).

Po wybraniu linku „Potrzebujemy Twojego wkładu/zaangażowania” przechodzi się do listy pytań. Pierwsze dotyczy 10 proponowanych priorytetów: *Czy priorytety są właściwie zidentyfikowane?* Kolejne pytania odnoszą się do poszczególnych priorytetów - czy proponowana strategia realizuje dany priorytet (do każdego priorytetu sformułowano pytanie zamknięte (tak/nie) oraz dwa otwarte z miejscem na wpisanie odpowiedzi ograniczonej do 4 tys. znaków: *Jakie inne strategie realizują dany priorytet?* oraz *Co jeszcze możemy zrobić?*). Można także wskazać inne obszary wymagające wsparcia. Nie ma obowiązku odpowiadania na wszystkie pytania. Na koniec należy podać informacje dotyczące osoby udzielającej

⁴⁴ www.getinvolved.qld.gov.au

⁴⁵ www.getinvolved.qld.gov.au/consultqld/index.cfm?go=consultonline.viewIssue&activityID=305

odpowiedzi (wiek, płeć, grupa, z jaką identyfikuje się odpowiadający, reprezentowana organizacja, region, sposób dotarcia do konsultowanych dokumentów). Odpowiedzi można przesłać *on-line*.

Gdyby ktoś pominął wskazany link, wyszczególniony jest jeszcze punkt: „Jak przekazać głos”, który również kieruje do przedstawionej wyżej ankiety. Podane są także wszelkie namiary (strona internetowa, adres e-mail, adres do korespondencji oraz telefony), pozwalające uzyskać więcej informacji na temat konsultacji. Można również zarekomendować stronę znajomym.

Interaktywne forum konsultacyjne dla mieszkańców Sydney⁴⁶

Kolejnym ciekawym przykładem zachęcania obywateli oraz partnerów społecznych do udziału w kształtowaniu porządku prawnego jest forum „*Shape Your State*” („Kształtuj Twój Stan”). Dobrze widoczny baner na głównej stronie internetowej rządu Nowej Południowej Walii kieruje zainteresowanych do aktualnych informacji o zagadnieniach poddawanych pod konsultacje mieszkańcom Sydney. Forum zasadniczo jest dedykowane konsultowaniu zagadnień dotyczących polityki rządu stanowego w zakresie kształtowania rozwoju miasta w przyszłości. W tym miejscu można również pobrać dokumenty strategiczne i plany rozwoju.

Na forum umieszczone są dokumenty odnoszące się do bieżących oraz zakończonych dyskusji. W przypadku aktualnie konsultowanego zagadnienia, oprócz zdania wprowadzającego, można zapoznać się z bardziej szczegółowymi informacjami. Precyzyjnie są określone pytania skierowane do zainteresowanych, odpowiedzi można przekazać *on-line*. Zainteresowani, po zarejestrowaniu się, mogą otrzymywać na bieżąco informacje o zmianach dotyczących danego zagadnienia.

Australijska Izba Przemysłowo-Handlowa⁴⁷

Australijska Izba Przemysłowo-Handlowa (*Australian Chamber of Commerce and Industry - ACCI*) to jedna z najstarszych instytucji w kraju – już od ponad stu lat działa na rzecz przedsiębiorców przyczyniając się nie tylko do kształtowania gospodarki Australii, ale także wpływając na sferę społeczną i kulturalną. Członkami izby są stanowe izby gospodarcze oraz ogólnokrajowe stowarzyszenia branżowe. Za pośrednictwem tych 35 organizacji członkowskich ACCI reprezentuje około 350 tys. australijskich firm na poziomie krajowym i międzynarodowym, będąc najważniejszą organizacją przedsiębiorców w Australii.

Reprezentowanie i rzecznictwo interesów przedsiębiorców ułatwiają ACCI takie działania, jak:

- zasiadanie w różnych ustawowych i biznesowych radach, komisjach i innych forach konsultacyjnych,
- obecność na forach krajowych i międzynarodowych, w tym w Australijskiej Komisji Stosunków Przemysłowych (*Australian Industrial Relations Commission*) i Międzynarodowej Organizacji Pracy (*International Labour Organisation*),
- realizacja badań i opracowywanie polityki dotyczącej zagadnień ogólnokrajowych,

⁴⁶ <http://nsw.gov.au>

⁴⁷ www.acci.asn.au

- realizacja badań ankietowych wśród przedsiębiorców,
- publikowanie dokumentów informacyjnych.

Podstawą rzecznictwa interesów przedsiębiorców jest przede wszystkim identyfikacja ich problemów przez organizacje skupione w ACCI, a następnie planowanie wspólnej akcji. Następnie opracowywana jest propozycja rozwiązania danej kwestii oraz wdrażana strategia przeprowadzenia zmiany. Pomimo, że ACCI działa na poziomie ogólnokrajowym, dużo uwagi przywiązuje się do dopilnowania, aby zgłaszane propozycje docierały także do władz stanowych i do opinii publicznej.

ACCI działa w czterech głównych obszarach:

- polityka gospodarcza i przemysłowa,
- zatrudnienie, edukacja i szkolenia,
- handel i sprawy międzynarodowe,
- zasady pracy.

W każdym z wymienionych obszarów sformułowano polityki izby (w formie oświadczenia) dotyczące ważnych dla przedsiębiorców problemów. Przykładowo w obszarze polityki gospodarczej i przemysłowej izba przygotowała 26 polityk (między innymi: politykę konkurencji, ochrony konsumentów, *Corporate Governance* i odpowiedzialności biznesu, obrony i bezpieczeństwa, gospodarczą, handlu elektronicznego, energetyczną, ochrony środowiska, zamówień rządowych, przemysłową, innowacji, infrastruktury, monetarną itd.). W sumie we wszystkich obszarach sformułowano 42 polityki izby.

Na bieżąco wydawane są zeszyty tematyczne, w których prezentowane jest stanowisko biznesu dotyczące aktualnych zagadnień w poszczególnych obszarach. W pierwszym obszarze tematycznym (polityka gospodarcza i przemysłowa) w latach 1998-2008 wydano 189 zeszytów, a w sumie w latach 1997-2008 opublikowano ponad 500 zeszytów tematycznych. Stałą praktyką jest również przygotowywanie opinii oraz listów prezentujących stanowisko ACCI wobec bieżących zagadnień, ważnych dla biznesu. Na tym polu izba także jest aktywna - w latach 1997-2009 opracowano ponad 160 takich dokumentów. Dodatkowo – na potrzeby kontaktów z mediami – przygotowywane są również informacje prasowe. Tylko w 2009 r. upowszechniono blisko 270 informacji prasowych, 151 z nich dotyczyło polityki gospodarczej i przemysłowej. Ponadto, oprócz przedstawionych dokumentów, opracowywane są także wnioski przedkładane rządowi i instytucjom rządowym w sprawie pożądaných zmian w proponowanych uregulowaniach.

Obok reagowania na bieżące problemy w zaprezentowany powyżej sposób, ACCI w miarę potrzeb powołuje zespoły pracujące nad różnymi zagadnieniami. Efektem ich prac są tzw. *blueprints*, czyli plany działania w danym zakresie. Przykładowo, w 2003 r. Rada Generalna izby powołała zespół do spraw podatków, aby dokonał przeglądu polityki podatkowej. W rezultacie w 2004 r. powstał *Tax Blueprint*⁴⁸ - dokument określający stanowisko izby w sprawie przeprowadzenia reformy podatków osobistych i korporacyjnych do 2014 r. Podobne dokumenty opracowano w odniesieniu do:

- przyszłości australijskiego sektora produkcyjnego⁴⁹,

⁴⁸ *Tax Blueprint*, Australian Chamber of Commerce and Industry, www.acci.asn.au/TaxBluePrintMain.htm, 16 November 2004.

⁴⁹ *The Future of Australia's Manufacturing Sector: A Blueprint for Success*, Position Paper, Australian Chamber of Commerce and Industry, www.acci.asn.au/ManufacturingSectorPositionPaperMain.htm, January 2007.

- poprawy systemu edukacji i szkoleń w latach 2007-2017⁵⁰,
- nowoczesnego miejsca pracy⁵¹.

Wszystkie omówione powyżej dokumenty i materiały są dostępne na stronie internetowej izby, w podziale na cztery obszary zainteresowania ACCI.

W identyfikowaniu ważnych dla biznesu kwestii pomagają regularnie przeprowadzane badania ankietowe. Do najważniejszych realizowanych cyklicznie od wielu lat przez ACCI badań należą:

- *ACCI-Westpac Survey of Industrial Trends* – najstarsze badanie ankietowe realizowane od 1996 r. wśród przedsiębiorstw prywatnych w Australii; jest to kwartalnie publikowany barometr aktywności gospodarczej i najważniejsze badanie pokazujące trendy w gospodarce. Wyniki ostatniego badania opublikowano w marcu 2010 r.
- *ACCI-Survey of Investor Confidence* – badanie pokazujące kierunki inwestowania i ograniczenia w inwestowaniu powodowane różnymi czynnikami. Badanie jest realizowane kwartalnie, w ostatnim realizowanym w I kwartale 2010 r. uczestniczyło 771 respondentów z całego kraju, reprezentujących różne branże.
- *Commonwealth Bank - ACCI Business Expectations Survey* – jest to badanie pokazujące kondycję i oczekiwania przedsiębiorstw prywatnych, zidentyfikowane na podstawie zagregowanych danych pochodzących z 12 oddzielnych badań ankietowych realizowanych przez organizacje członkowskie ACCI. W ostatnim badaniu obejmującym I kwartał 2010 r. uczestniczyło 2.641 firm z całego kraju.
- *ACCI Small Business Survey* – jest to badanie będące częścią ankiety opisanej powyżej, ale pozwalające na przedstawienie sytuacji i oczekiwań przedsiębiorstw zatrudniających poniżej 20 osób i porównanie tej grupy z przedsiębiorstwami średnimi (zatrudniającymi od 20 do 99 osób) i dużymi (o liczbie pracowników powyżej 99).

Przedstawione metody działania ACCI to jedynie część aktywności izby. Fakt, że członkowie kierownictwa izby to liderzy biznesu o szerokiej wiedzy dotyczącej prowadzenia działalności gospodarczej pomaga w sformułowaniu przekonujących argumentów oraz dotarciu do właściwych gremiów. Ważnym elementem wpływającym na skuteczność podejmowanych inicjatyw są bardzo dobre relacje i osobiste kontakty z organizacjami członkowskimi oraz innymi grupami interesu, a także z przedstawicielami rządu federalnego, ministrami, ich współpracownikami, jak również z członkami partii opozycyjnej i partii mniejszościowych. Izba prowadzi regularne konsultacje w kluczowych dla biznesu obszarach. Niemniej istotne jest utrzymywanie przyjaznych relacji z przedstawicielami ogólnokrajowych i regionalnych mediów. W rezultacie ACCI udaje się przeformułować korzystne dla biznesu ustawodawstwo lub doprowadzić do zmiany przepisów stwarzających bariery w rozwoju przedsiębiorczości.⁵²

7. Rekomendacje dla Polski

Przegląd australijskich praktyk w zakresie konsultacji społecznych pozwala stwierdzić, że Polska mogłaby skorzystać z wielu z nich.

⁵⁰ *Skills for a Nation: A Blueprint for Improving Education and Training 2007-2017*, Australian Chamber of Commerce and Industry, www.acci.asn.au/SkillsBlueprintMain.htm, April 2007.

⁵¹ *Modern Workplace: Modern Future - A Blueprint for the Australian Workplace Relations System 2002-2010*, Australian Chamber of Commerce and Industry, www.acci.asn.au/WRBlueprintMain.htm, November 2002.

⁵² www.acci.asn.au oraz: *Australian Chamber of Commerce and Industry Annual Report 2002*.

- Przede wszystkim widać, że rząd federalny podjął zdecydowane i szerokie działania w celu zmniejszenia obciążeń prawnych i administracyjnych, poprzez lepsze procedury tworzenia prawa i wszelkich regulacji. Proces konsultacji jest prowadzony według szczegółowych procedur, ujętych w podręczniku dobrych praktyk.
- Oprócz prawnych obowiązków nałożonych zarówno na ministerstwa, agencje rządowe, jak i legislatorów w stanach i terytoriach, zapewniono im dobrze zorganizowane doradztwo, szkolenia oraz narzędzia – przewodniki, zasady postępowania i gotowe wzory wymaganych dokumentów.
- Bardzo ważnym elementem podejmowanych działań jest upowszechnienie prowadzenia konsultacji społecznych i wykorzystywanie w tworzeniu przepisów wiedzy, doświadczeń i opinii różnych interesariuszy.
- Ponadto konsekwentnie prowadzony jest monitoring stosowania przez legislatorów federalnych i stanowych wprowadzonych zasad tworzenia prawa, w tym realizacji konsultacji społecznych.
- Zdecydowanym działaniom mającym na celu wdrożenie zasad poprawy jakości prawa, towarzyszy otwarta polityka informacyjna, wszelkie dokumenty poddawane pod konsultacje są łatwo dostępne, a partnerzy społeczni i osoby indywidualne zaangażowane w dialog z władzą otrzymują informacje dotyczące wpływu przekazanych przez nich opinii na tworzone regulacje.
- Powszechnym narzędziem wykorzystywanym w prowadzeniu konsultacji społecznych jest Internet. Interesariusze mogą też przekazać swój głos za pośrednictwem tradycyjnych metod (poczty oraz w trakcie bezpośrednich spotkań), które nadal odgrywają ważną rolę i są systematycznie stosowane przez australijskich legislatorów.
- Tworzeniu dobrego prawa sprzyja odpowiednio długi czas trwania konsultacji społecznych – w Australii najczęściej przeznaczają się na ten proces wiele tygodni, a nowe uregulowania często są wdrażane stopniowo, łącznie z możliwością testowania nowych przepisów, a następnie ich korekty.
- Politycy różnych szczebli nie obawiają się, ani nie unikają kontaktów z różnymi grupami społecznymi, a zwłaszcza z przedsiębiorcami – wręcz pożądane są bliskie relacje z przedstawicielami środowisk biznesowych, aby eliminować bariery w rozwoju przedsiębiorczości i wprowadzać korzystne dla jego funkcjonowania prawo.

Rezultatem przedstawionych działań i stosowanych praktyk jest angażowanie się organizacji pozarządowych i osób prywatnych (również przedsiębiorców) w dialog i prace nad tworzeniem mądrego prawa. Widząc otwartość i jawność prac przedstawicieli władz na poziomie ogólnokrajowym i stanowym oraz uwzględnianie opinii uczestników konsultacji w tworzonych regulacjach, partnerzy społeczni chętnie poświęcają czas na przekazanie swoich komentarzy, ponieważ ma to sens. Skuteczność organizacji w rzecznictwie interesów reprezentowanych grup także zjednuje im lojalnych członków i stanowi motywację na przykład dla przedsiębiorców, aby przekazując swoje opinie i oczekiwania w trakcie realizowanych badań, uczestniczyć w ten sposób w kształtowaniu swojego otoczenia i swojego kraju.

Bibliografia:

Annual Regulatory Plans. Guidelines for departments and agencies on preparing and publishing annual regulatory plans, Office of Best Practice Regulation,
www.finance.gov.au/obpr/docs/OBPR-ARP-Guidelines-2008.pdf, April 2008
Australian Chamber of Commerce and Industry Annual Report 2002

Australia's Political System, www.abc.net.au/ra/federasi/tema1/aus_pol_chart_e.pdf
Best Practice Regulation: A Guide for Ministerial Councils and National Standard Setting Bodies,
 COUNCIL OF AUSTRALIAN GOVERNMENTS, October 2007
Best Practice Regulation Handbook, Australian Government, Canberra August 2007
Best Practice Regulation Report 2008-09, Department of Finance and Deregulation, Office of Best
 Practice Regulation, Canberra 2009
*Modern Workplace: Modern Future - A Blueprint for the Australian Workplace Relations System
 2002-2010*, Australian Chamber of Commerce and Industry,
www.acci.asn.au/WRBluePrintMain.htm, November 2002
National Licensing System for Specified Occupations. Decision Regulation Impact Statement,
www.coag.gov.au/coag_meeting_outcomes/2009-04-30/docs/National_Licensing_System_RIS.pdf, April 2009
Rethinking Regulation: Australian Government Response, 15 August 2006
Rethinking Regulation: Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business, Report
 to the Prime Minister and the Treasurer Australian Government, Canberra January 2006
Skills for a Nation: A Blueprint for Improving Education and Training 2007-2017, Australian
 Chamber of Commerce and Industry, www.acci.asn.au/SkillsBlueprintMain.htm, April 2007
Tax Blueprint, Australian Chamber of Commerce and Industry,
www.acci.asn.au/TaxBluePrintMain.htm, 16 November 2004
The Future of Australia's Manufacturing Sector: A Blueprint for Success, Position Paper, Australian
 Chamber of Commerce and Industry,
www.acci.asn.au/ManufacturingSectorPositionPaperMain.htm, January 2007

Źródła internetowe:

<http://auspsa.anu.edu.au>
<http://australia.gov.au>
<http://nsw.gov.au>
<http://www1.curriculum.edu.au>
www.abc.net.au
www.acci.asn.au
www.usaid.gov.au
www.coag.gov.au
www.consultation.business.gov.au
www.deewr.gov.au
www.finance.gov.au
www.getinvolved.qld.gov.au
www.gg.gov.au
www.obpr.gov.au
www.qld.gov.au
www.sourcewatch.org



UNIA EUROPEJSKA
 EUROPEJSKI
 FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego
 w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki