



**Anna Dobaczewska\***

*Uniwersytet Gdański*

## DIALOG SPOŁECZNY W SPOŁECZNEJ GOSPODARCE RYNKOWEJ

Spoleczna gospodarka rynkowa stara się pogodzić zasadę wolnej konkurencji z zasadą solidarności społecznej i współpracy strony (samo)rządowej z przedstawicielami społeczeństwa. Zasada społecznej gospodarki rynkowej stara się więc urzeczywistnić sprawiedliwość społeczną, a ta z kolei nie jest możliwa bez uprzedniego zaangażowania różnorodnych grup interesów. Państwo ma zatem obowiązek stworzenia warunków do wspólnego kształtowania systemu społecznego i gospodarczego państwa. Łączeniu i wyważeniu interesów poszczególnych grup służy właśnie dialog społeczny<sup>1</sup>.

Początki dialogu władz państwowych z grupami obywateli reprezentującymi określone interesy zbiorowe sięgają we współczesnej Polsce początków lat 1990. Protoplastą dzisiejszych instytucji była specjalna komisja powołana uchwałą rządu w 1994 r. Stanowiło to realizację postanowień Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania<sup>2</sup>. O sformalizowaniu dialogu społecznego przesądziło uchwalenie ustawy o Trójstronnej Komisji do spraw społeczno-gospodarczych<sup>3</sup>. Potwierdzeniem znaczenia dialogu społecznego w życiu publicznym jest przyjęcie (w preambule i art. 20 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.) jako zasady, iż Rzeczpospolita Polska opiera swój ustrój gospodarczy na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej przy jednoczesnym respektowaniu zasady solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Pierwszorzędnym zaś warunkiem dialogu jest gwarantowana w art. 12 Konstytucji swoboda tworzenia stowarzyszeń, fundacji, a także ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń. Istotną formułą organizowania się społeczeń-

\* a.dobaczewska@prawo.ug.edu.pl

<sup>1</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 245.

<sup>2</sup> <http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/porozumienia-spoleczne-w-polsce>. (dostęp: 15.07.2016).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, (Dz.U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.). Treść tej ustawy określała skład, organizację, kompetencje i zadania tej Komisji. Ustawa obowiązywała do września 2015 r.

stwa są także organizacje rolników i związki zawodowe. Taka różnorodność powoduje, że gremia i sposoby angażowania się społeczeństwa w życie publiczne są wielorakie<sup>4</sup>. Nie wszystkie jednak pozwalają w praktyce na współuczestniczenie partnerów społecznych w życiu publicznym. Jedynie angażowanie partnerów społecznych, począwszy od planowania i wdrażania, aż do monitorowania i ewaluacji, może sprawić, iż dialog społeczny stanie się prawdziwym czynnikiem współdziałania z administracją. Wzmocnieniem dialogu społecznego na poziomie konstytucyjnym jest przepis art. 54 Konstytucji RP gwarantujący każdemu obywatelowi wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

Znaczenie dialogu społecznego podkreślają liczne już dziś akty prawne i dokumenty krajowe oraz lokalne, ale przede wszystkim europejskie. Należą do nich między innymi „Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa”<sup>5</sup> oraz „Wytyczne w zakresie realizacji zasady partnerstwa” ministra ds. rozwoju<sup>6</sup> odnoszące się do dialogu obywatelskiego w ramach projektów objętych dofinansowaniem ze środków europejskich i stanowiące wskazówki dla państw członkowskich. Przepisy unijne (w art. 5 ust. 1 rozporządzenia 1303/2014<sup>7</sup>, tzw. „ogólnego”) odsyłają do przepisów krajowych, zaznaczając jednocześnie, iż na potrzeby ustalania i realizowania wyłącznie projektów tzw. unijnych jako partnerów należy uznawać nie tylko inne instytucje publiczne, ale też instytucje otoczenia biznesu, podmioty promujące włączenie społeczne, samorządy gospodarcze, w tym izby gospodarcze. Tymczasem definicja partnera społecznego, zgodnie z definicją w art. 33 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020<sup>8</sup> za partnerów uznaje wyłącznie podmioty *realizujące* (podkr.AD) projekty unijne; ale już nie np. potencjalnych beneficjentów dotacji. Pozostałe zaś akty prawne dotyczące współdziałania pomiędzy stroną publiczną i społeczną nie zawierają jakiegokolwiek definicja partnera (społecznego).

<sup>4</sup> O kwestiach definicji i rodzajach organizacji pozarządowych m.in. J. Kawa, T. Opar, *Wybrane problemy tworzenia i funkcjonowania współczesnej organizacji trzeciego sektora*, [w:] *Perspektywy rozwoju sektora organizacji pozarządowych*, red. nauk. U. Szymczak, M. Falej, P. Majer, M. Hejbudzki, Olsztyn 2015, s. 34 i nast.

<sup>5</sup> Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. – Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz. Urz. UE serii L z 2014 r. Nr 74, s. 1).

<sup>6</sup> Wydane 28 października 2015 r. przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju na podstawie art. 5 ust. ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/10857/Wytyczne\\_realizacja\\_zasady\\_partnerstwa\\_druga\\_wersja.pdf](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/10857/Wytyczne_realizacja_zasady_partnerstwa_druga_wersja.pdf) (dostęp 6.03.2017).

<sup>7</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW oraz EFMiR (Dz. Urz. UE serii L z 2013 r. Nr 374, s. 342).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 217 z późn. zm.). Zwana też popularnie ustawą wdrożeniową.

Na podkreślenie zasługuje to, że podstawowymi elementami wspomnianych aktów jest akcentowanie znaczenia respektowania zasady przejrzystości w działalności publicznej oraz propagowania dobrych praktyk w zakresie partycypacji społecznej w procesie programowania jak i wyłaniania do realizacji zadań publicznych współfinansowanych przez UE. W szczególności odsyłają one do rozwiązań krajowych, pozostawiając sporą swobodę działania prawodawcom krajowym. Tak więc polski ustawodawca i polskie organy administracji korzystają z tej możliwości, a jednocześnie obowiązku. Na potrzebę prowadzenia dialogu obywatelskiego wskazuje zarówno ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>9</sup>, szeroko zakreślając krąg „partnerów społecznych i gospodarczych” współuczestniczących w programowaniu polityki rozwoju; jak i – wyżej wspomniana – tzw. ustawa wdrożeniowa z 2014 r. (ale tylko w zakresie wykorzystania funduszy europejskich). Przykładowo zakładają one, iż komitet monitorujący (w którym swoich reprezentantów mają mieć organizacje społeczne) ma działać jawnie. To nie zawsze pokrywa się z rzeczywistością. Wśród wielu kompetencji komitetu monitorującego istotne wydaje się uprawnienie do ustalania i zatwierdzania kryterium wyboru projektów do realizacji w ramach programów operacyjnych. Jest tak zwłaszcza wtedy, gdy podmioty drugiego i trzeciego sektora są podmiotami starającymi się o środki publiczne na realizację konkretnych projektów. Tymczasem kryteria te nie są wypracowywane wspólnie, a jedynie gotowy ich zestaw jest podawany podmiotom społecznym do zaopiniowania, co przechyla szalę współpracy w stronę rządową.

Do dialogu społecznego w szerszym zakresie odnoszą się zaś te ustawy, które konstytuują zarówno instytucjonalne formy dialogu, jak i przepisy stanowiące o współpracy z partnerami społecznymi przy realizacji zadań publicznych. Gospodarka nie może bowiem funkcjonować bez skutecznego rozwiązywania problemów ponad czy poza obywatelami. Należy jednak podkreślić, iż dialog społeczny nie może być ukierunkowany wyłącznie na politykę socjalną. Formuła dialogu społecznego ma znacznie szersze zastosowanie i jest obecnie częścią polityki gospodarczej, społecznej i rozwojowej państwa. Powinna być zatem immanentną częścią realizowania zadań przez organy administracji publicznej, a nie czymś odrębnym, traktowanym jako wyłącznie przywilej nadany obywatelom, z którego można by swobodnie w każdej chwili zrezygnować. Konstytucyjny zapis stanowiący o dialogu i współpracy partnerów społecznych jest wyrazem znaczenia dialogu społecznego we współczesnym świecie. Konieczne jest, aby to organy administracyjne inspirowały grupy społeczne do szerszego angażowania się w dialog, wykorzystując do tego doprecyzowane w wytycznych rozwiązania. Nade wszystko istotne wydaje się to, aby dialog społeczny był obecny nie tylko tam, gdzie jest obowiązkowy i wymuszony przez prawo europejskie.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 383 z późn. zm.).

Dialogowi społecznemu i współpracy z sektorem prywatnym służą w pierwszej kolejności zinstytucjonalizowane formuły działania, ale możliwe są także spontaniczne, jednorazowe inicjatywy. Można je podzielić na takie, które wiążą się z powstaniem (ustawowo przewidzianych) gremiów stałych, i takie które pojawiają się w przestrzeni publicznej *ad hoc*. Znaczącym podziałem form dialogu władz ze społeczeństwem jest ten na obligatoryjne i dobrowolne formy współdziałania. Miarą rzeczywistego dialogu są zaś przede wszystkim te niewymuszone prawnie. Zważywszy na stosunkowo niewielkie zaangażowanie społeczeństwa w działalność społeczną i faktyczną przewagę sektora publicznego w dialogu, organizacje pozarządowe nie są w istocie traktowane po partnersku, jako równorzędny podmiot, a nawet nie jako interesariusz czy choćby „klient”, ale jako „petent” w najgorszym tego słowa znaczeniu. Standardy działania organów administracji powinny opierać się na rzeczywistym, płynącym z przekonania stron partnerstwie, opartym o współdecydowanie, ale i współodpowiedzialność. Postawa i mentalność niektórych urzędników nie nadążają jednak za literą prawa. Nierzadko wydaje się także, że organy władzy (tak rządowej jak i samorządowej) wola ograniczyć się wyłącznie do formuł obligatoryjnych, nie zawsze wypełniając nawet i te normy prawne, które je przewidują. Warto wspomnieć, że przyczyną dla której w czerwcu 2013 r. strona związkowa Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych zerwała dialog i zawiesiła swoje w niej uczestnictwo było rzekome lekceważenie przez ówczesny rząd postulatów pracowników, zgłaszanych na jej forum<sup>10</sup>. Od momentu zawieszenia działalności wiele zmieniło się zarówno w postawie strony społecznej, co państwowej. W grudniu 2013 r. sześć tzw. reprezentatywnych organizacji pracodawców i pracowników przestało projekt ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, jako podmiotu zastępującego Komisję Trójstronną. Stosowna ustawa weszła w życie 11 września 2015 r.<sup>11</sup>

Obowiązujące prawo gwarantuje polskiemu społeczeństwu zasadniczo trzy instrumenty współtworzenia polityk publicznych. Są to: uczestnictwo w stałych zespołach konsultacyjno-opiniodawczych – takich jak Rada Dialogu Społecznego (dalej: RDS) łącząca pracodawców, pracowników oraz stronę rządową<sup>12</sup>; oraz służąca wzmocnieniu dialogu obywatelskiego – nie mniej istotna dla niniejszych

<sup>10</sup> Zdaniem niektórych problem braku dialogu nie przestał istnieć, mimo bardziej zrównoważonych uprawnień stron w Radzie Dialogu Społecznego. OPZZ podnosi, iż np. minister Anna Zalewska nie przestrzegła procedury konsultacyjnej, wdrażając proces legislacyjny w sprawie wynagradzania nauczycieli z pominięciem związków zawodowych czy jednostek samorządu terytorialnego. [http://www.opzz.org.pl/aktualnosci-pelna-tresc/-/asset\\_publisher/Q4MSHJpImzIc/content/konsultacje-czy-manipulacja-1?\\_101\\_INSTANCE\\_Q4MSHJpImzIc\\_redirect=http%3A%2F%2Fwww.opzz.org.pl%2Fstrona-testowa%3Fp\\_p\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_gNOZewj\\_4t8sZ%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3D\\_118\\_INSTANCE\\_kB6LDtlilj3\\_column-1%26p\\_p\\_col\\_pos%3D1%26p\\_p\\_col\\_count%3D4](http://www.opzz.org.pl/aktualnosci-pelna-tresc/-/asset_publisher/Q4MSHJpImzIc/content/konsultacje-czy-manipulacja-1?_101_INSTANCE_Q4MSHJpImzIc_redirect=http%3A%2F%2Fwww.opzz.org.pl%2Fstrona-testowa%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_gNOZewj_4t8sZ%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3D_118_INSTANCE_kB6LDtlilj3_column-1%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D4) (dostęp: 14.07.2016).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, (Dz.U. z 2015 r., poz. 1240).

<sup>12</sup> Czasem zaś, w ramach dialogu autonomicznego, pomijając stronę rządową. Funkcjonują one na poziomie krajowym, regionalnym i zakładowym.

rozważań – Rada Działalności Pożytku Publicznego<sup>13</sup>, w skład której wchodzi przedstawiciele administracji rządowej, jednostek samorządów terytorialnych oraz organizacji społecznych. Drugą istotną formułą dialogu są konsultacje społeczne projektów aktów prawnych; trzecią zaś współuczestnictwo przedstawicieli społecznych w realizacji zadań publicznych. Warto podkreślić, iż konsultacje społeczne dają np. organizacjom pracodawców czy związkom zawodowym dodatkowy kanał komunikacji, aby dotrzeć do ustawodawcy ze swoimi postulatami. Nie zawsze więc te kanały komunikacji wzajemnej muszą być rozłączne.

Do prób realizowania konstytucyjnej zasady dialogu społecznego, wywodzonej z zasady społecznej gospodarki rynkowej, dochodzi zatem na różnych płaszczyznach i forach. Istotne jest to, aby dialog był obecny na wszystkich etapach zaspokajania potrzeb społecznych i realizowania przez organy administracji powierzonych im zadań – od projektowania, poprzez wdrażanie, monitoring aż po ewaluację wspólnie podejmowanych działań, i na promowaniu idei partycypacji społecznej skończywszy. Podstawowymi bolączkami obecnego stanu rzeczy, utrudniającymi prowadzenie takiego dialogu są, w moim mniemaniu, brak dostatecznej jawności działań organów władzy publicznej oraz brak podejścia systemowego do rozwiązań prawnych w zakresie partycypacji, a także do pewnego stopnia brak zaangażowania się obywateli w sprawy społeczne. Przeszkodą w urzeczywistnieniu dialogu społecznego jest też po części brak rozpowszechnienia jasnego wzorca dla tegoż dialogu. Krok w dobrą stronę stanowiła nowelizacja ustawy o organizacjach pożytku publicznego w 2010 r.<sup>14</sup>, czy wprowadzenie elementów dialogu społecznego do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowiącej o obowiązku konsultacji społecznych już na etapie formułowania strategii rozwojowych. Aktywizowanie społeczeństwa na możliwie wczesnych etapach prac jest w zgodzie z „Europejskim Kodeksem postępowania w sprawie partnerstwa”, co należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Obowiązek taki dotyczy wszak tylko ściśle określonych zagadnień, powiązanych z wydatkowaniem środków unijnych, podczas gdy należałoby oczekiwać, iż zasada społecznej gospodarki rynkowej stanie się przyczynkiem do znacznie szerszego dialogu społecznego. Ustawowa regulacja działania Rady Dialogu Społecznego nie wyczerpuje zagadnienia, a brak jasnych zasad prowadzenie dialogu z pewnością nie sprzyja jego poszerzeniu. Dlatego zarówno strona publiczna jak i partnerzy społeczni podjęły się, poniekąd niezależnie od siebie, zredagowania takich reguł, które w ich mniemaniu sprzyjają rozwinięciu zaangażowania społecznego.

Stosowny projekt realizowano w ramach programu operacyjnego „Kapitał Ludzki”. Owocem tych starań jest m.in. sformułowanie 7 zasad konsultacji spo-

<sup>13</sup> Podstawą prawną jej powołania jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 239 z późn. zm.)

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 28, poz. 146), dalej: ustawa d.p.p.

łecznych<sup>15</sup> czy „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych”<sup>16</sup>. Natomiast po stronie organizacji pozarządowych efektem prac jest m.in. „Biała Księga zasady partnerstwa”<sup>17</sup>, będąca zestawem postulatów skierowanych głównie do organów publicznych (w tym samorządowych), których przestrzeganie pozwoliłoby na realizację dialogu społecznego. Wynikają z nich tak podstawowe zasady jak: zasada kompromisu, zasada zaufania, zasada równowagi, zasada działania w oparciu o obowiązujące prawo. Ponownie jednak godzi się podkreślić, iż *leitmotivem* tych działań jest realizacja projektów współfinansowanych ze środków unijnych.

Warto przeanalizować funkcjonowanie RDS pod kątem jej przyczyniania się do dialogu społecznego i współpracy z partnerami społecznymi. Zadaniem Rady jest m.in. zapewnienie warunków do rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej. Do zadań RDS należy także sama realizacja zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia. Zapis taki podkreśla więc znaczenie dialogu jako elementu społecznej gospodarki rynkowej, choć tylko w kwestiach zatrudnienia. Takie podejście prawodawcy nieco zaskakuje. Można by się spodziewać, iż zadaniem RDS jest wzmacnianie dialogu we wszystkich aspektach jej działania, zwłaszcza, że rolą RDS jest również między innymi wspieranie prowadzenia dialogu społecznego na wszystkich szczeblach jednostek samorządu terytorialnego. Rada ta ma do dyspozycji wskazane w ustawie sposoby działania polegające na (art. 2 ustawy RDS) wyrażaniu opinii i zajmowaniu stanowisk, opiniowaniu projektów założeń projektów ustaw oraz projektów aktów prawnych, oraz inicjowaniu (na zasadach określonych ustawą o RDS) procesu legislacyjnego. Założenia i projekty aktów normatywnych przygotowywane przez Radę Ministrów lub jej członków są obligatoryjnie przedstawiane Radzie. Wynika z tego silnie akcentowana rola RDS w dialogu społecznym. Potwierdza to konieczność wypracowania najpierw wspólnego stanowiska przez pracodawców z pracownikami, a dopiero potem ze stroną rządową. Strona pracowników i strona pracodawców Rady może także wspólnie wnioskować o przeprowadzenie wysłuchania publicznego, czy kierować wspólne zapytania do podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie projektu aktu normatywnego dotyczącego spraw objętych zakresem właściwości Rady (art. 8 i 9 ustawy RDS). Dowodzi to, po-

<sup>15</sup> Dokument przygotowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, [https://mac.gov.pl/files/7\\_zasad\\_30-04.pdf](https://mac.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf) (dostęp: 15.07.2015).

<sup>16</sup> „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych - wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, Działanie 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, poddziałanie 5.4.1 wsparcie systemowe dla trzeciego sektora. W wyniku tych analiz sporządzono 12 raportów dotyczących różnych aspektów dialogu i współpracy.

<sup>17</sup> Byli to: Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Konfederacja „Lewiatan”, Związek Rzemiosła Polskiego, Business Centre Club – Związek Pracodawców, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, oraz Forum Związków Zawodowych. Jak widać zabrakło w tym gronie NZZ Solidarność, która na mocy własnej decyzji zawiesiła działalność w układzie trójstronnym.



dobnie jak inne szczegółowe rozwiązania, że równowaga w pracach RDS zostaje zachowana, a jednocześnie mobilizuje stronę społeczną do dialogu między sobą i wypracowanie wspólnego stanowiska. Jest tak również przy okazji wnoszenia zagadnień pod obrady RDS; może to zrobić każda z zainteresowanych stron i wzywać pozostałe do zajęcia stanowiska, jeśli uzna tę sprawę za mającą duże znaczenie społeczne lub gospodarcze. Dialogowi sprzyja także skład osobowy RDS, wyłaniany spośród tzw. reprezentatywnych organizacji po stronie pracodawców i pracowników. Mimo ustalenia reguły, że poszczególne grupy interesów uczestniczą w dialogu za pośrednictwem przedstawicieli wyłanianych spośród podmiotów o odpowiednio dużej liczbie członków, to nie oznacza, iż wszystkie głosy mogą na tym forum wybrzmieć w sposób wystarczający. Dlatego przyjęto postanowienie ustawowe pozwalające na doraźne uczestniczenie w pracach RDS innych grup interesów, pod warunkiem że zostaną zaproszone przez stałych członków Rady. Argumentem za zachowaniem równowagi i dialogu pomiędzy wszystkimi uczestnikami Rady Dialogu Społecznego jest też rozwiązanie polegające na rotacyjnym przewodnictwie w Radzie, przechodzącym na reprezentanta innej grupy interesów. Uzupełnieniem RDS mogą być, tworzone dobrowolnie przez wojewodę, wojewódzkie rady dialogu społecznego, oraz istniejące poza strukturami RDS trójstronne zespoły branżowe. Brakuje natomiast samorządowych rad dialogu społecznego.

Drugim rodzajem stałego gremium dialogu społecznego jest Rada Działalności Pożytku Publicznego (RDPP), funkcjonująca w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie uzupełniana jest przez (o ile powstaną) wojewódzkie, powiatowe i gminne rady działalności pożytku publicznego<sup>18</sup>. Te ostatnie są tworzone na wniosek odpowiednio licznej grupy organizacji pozarządowych, co implikuje ich aktywność na danym terytorium. Pozwala jednocześnie unikać sztucznych tworów tam, gdzie nie byłyby one potrzebne z uwagi na nikłą aktywność społeczną. Procedura ich powoływania wymusza bowiem istnienie już odpowiedniej aktywności grup lokalnych, przy czym wydaje się, że organy administracji w większym stopniu mogłyby zachęcać do tworzenia organizacji pożytku publicznego poprzez wskazywanie roli, jakie mogą one spełnić na rzecz lokalnych interesów.

Sposób określania składu Rady Działalności Pożytku Publicznego na szczeblu krajowym uwzględnia równowagę w reprezentowaniu różnych grup interesów. Rada Działalności Pożytku Publicznego liczy minimum 20 członków, z czego co najmniej połowę (w praktyce dokładnie połowę) składu stanowić powinni przedstawiciele organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych, np. federacji, oraz innych podmiotów społecznych (wymienionych w art. 3 ust. 3 dpp). Widzę w tym co najmniej dwa mankamenty. W Radzie

<sup>18</sup> E. Szulc-Wałęcka, *Zasady współpracy administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Perspektywy rozwoju sektora organizacji pozarządowych*, red. nauk. U. Szymczak, M. Falej, P. Majer, M. Hejbudzki, Olsztyn 2015, s. 138.

Działalności Pożytku Publicznego brakuje reprezentacji organizacji (korporacji) zawodowych, izb gospodarczych, uczelni i instytutów naukowych, co nie jest korzystne z punktu widzenia możliwie szerokiego dialogu społecznego. Wynika to z braku jasnej definicji „partnera społecznego” na potrzeby ustawy o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie. (Przypomnijmy, iż taka definicja obowiązuje wyłącznie w odniesieniu do realizacji projektów unijnych). Ponadto, wprowadzone propozycje personalne są wysuwane przez środowisko organizacji pozarządowych, to jednak formalnie ostatnie słowo należy do przewodniczącego RDPP, czyli ministra ds. zabezpieczenia społecznego, który tych członków powołuje. Ustawa zaś nie przewiduje żadnych środków ochrony, gdyby w skład Rady nie został wybrany kandydat zgłoszony przez organizację pożytku publicznego.

Cytowana ustawa przyjmuje założenie, że organy administracji publicznej prowadzą (a nie „mogą prowadzić”!) działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy d.p.p., takimi jak kościelne osoby prawne i jednostki organizacyjne, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielnie społeczne czy kluby sportowe. Współpraca ta odbywa się w szczególności poprzez konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji; konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego<sup>19</sup>; tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym oraz wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności.

Na skuteczność i efektywność dialogu społecznego wpływają w praktyce bardzo drobiazgowo kwestie, takie jak rozstrzygnięcie o wymogu posiadania odpowiednich kwalifikacji, długoletniego doświadczenia czy rekomendacji posiadanych przez reprezentantów strony społecznej uczestniczących w pracach Rady. Inaczej mówiąc, to czy uzna się, że wystarczy, aby ze strony partnera społecznego była członkiem zespołu osoba emocjonalnie zaangażowana w rozwiązanie konkretnej kwestii i wносиła swój własny bagaż doświadczeń życiowych, czy musi posiadać formalne przygotowanie do pełnienia roli członka rady; na ile wiążące jest zaangażowanie się danej osoby (czy można odwołać członka rady nieuczestniczącego regularnie w jej posiedzeniach), czy można na posiedzenia rady wysłać zastępstwo ma dla praktyki kluczowe znaczenie. Podobne, z pozoru drobne dylematy, jak np. ten czy koordynator ds. dialogu jest członkiem rady, czy rada powinna poddawać się samoocenie, czy powinno się wprowadzić kadencyjność czy ciągłość członkostwa w radzie (co daje komfort ciągłości projektów); czy rada musi posiadać regulamin wewnętrzny, czy też raczej może się zdać na intuicję i kreatywność – mogą wpłynąć na efektywność prac rady, a w konsekwencji i na

<sup>19</sup> Według danych z 2013 r., czyli po 4 latach obowiązywania przepisu, zaledwie w 5,6% jednostkach samorządu terytorialnego istniały rady pożytku publicznego, „*Model współpracy...*”, MPiPS, s. 7.



jakość dialogu społecznego. Odpowiedź na niektóre z tych pytań daje ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie po znaczącej jej nowelizacji w 2010 r. Ustawa utrzymuje samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu ich relacji z radą działalności pożytku publicznego, wskazując (art. 5 ust. 5 d.p.p.), że są one ustalane w drodze uchwały organu stanowiącego j.s.t. Od treści takiej uchwały i od dobrej woli samorządu terytorialnego zależy czy partnerzy społeczni będą zaangażowani w prace prawodawcze już na wczesnym etapie. Pod pretekstem, że „lepiej i szybciej” da się zrealizować zadanie publiczne bez dialogu społecznego, wiele kwestii w ogóle nie jest ujawnianych, poddawanych pod dyskusję i nie zasięga się opinii organizacji pozarządowych w tych sprawach. Tym samym, tkwiąc w niewiedzy partnerzy społeczni nie mogą wpłynąć na kształt życia publicznego, nie ma bowiem choćby pozorów dialogu. Uzasadnieniem dla takiego sposobu działania ma być między innymi zamknięty katalog zadań publicznych, co do których dialog jest obowiązkowy. Jednocześnie swoistą formą nacisku na jednostki samorządu jest „oddolna” samoorganizacja środowiska społeczników i ciągłe przypomnianie, iż dialog społeczny jest konstytucyjnym obowiązkiem organów administracji. Trudno bowiem zająć stanowisko w sprawach, o których się nie wie, że są przedmiotem prac. Mimo wspomnianych niedoskonałości działalność RDPP udowodniła, że stanowi aktywne forum dialogu i może mieć stosunkowo duży wpływ na decyzje podejmowane przez administrację, nawet na poziomie rządowym<sup>20</sup>.

Reasumując, RDPP ma w szczególności do wypełnienia funkcję opiniodawczą (w tym dotyczącą prawa miejscowego). Powinna też być aktywnym współtwórcą regionalnych czy lokalnych programów działania, może także przysłużyć się dialogowi obywatelskiemu pełniąc rolę mediatora w przypadku gdyby doszło do sporu organizacji pozarządowej z organem administracji. Z perspektywy upowszechniania dialogu społecznego ważkie jest zadanie tworzenia, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami społecznymi, mechanizmów informowania o standardach prowadzenia działalności pożytku publicznego oraz o stwierdzonych przypadkach naruszenia tych standardów. Oczywiście samo wypracowanie tychże standardów jest także znaczącym zadaniem RDPP<sup>21</sup>. Warto jednocześnie przy tym pamiętać, aby dążenie do formalnoprawnej poprawności nie zniweczyło kreatywności w realizacji dialogu i partnerstwa.

Opiniodawczo-doradczy i pomocniczy charakter RDPP przekłada się na kilka ważnych dla dialogu obywatelskiego funkcji. Należy do nich funkcja reprezentacji, realizowana w formie uczestnictwa partnerów społecznych w procesach decyzyjnych; funkcja polityczna wyrażająca się w zdolności do artykulacji potrzeb konkretnej społeczności; funkcja instrumentalna rozumiana jako wyraz wpływu

<sup>20</sup> G. Makowski, *Partycypacja indywidualna i zorganizowana – dylemat i konieczność*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Warszawa 2012, s. 27.

<sup>21</sup> Standardy działalności Rad Pożytku Publicznego, Centrum Inicjatyw Obywatelskich, Warszawa.

na kształtowanie określonych decyzji w zakresie pożytku publicznego. W tym miejscu należy podkreślić, iż partnerzy społeczni mogą pełnić nie tylko czysto opiniodawczą funkcję, ale mogą (i powinni) stać się współtwórcami polityki lokalnej, nie tylko tej „europejskiej”. To jednak zależy nie tylko od ich własnej inicjatywy, lecz od respektowania praw partnerów społecznych przez organy administracji publicznej.

Niemniej istotną funkcją RDPP jest funkcja integracyjna realizowana poprzez realną współpracę administracji publicznej i organizacji pozarządowych, komplementarną w stosunku do innych zinstytucjonalizowanych form dialogu społecznego. Na uwagę zasługują także funkcja informacyjna jako narzędzie wzajemnej komunikacji pomiędzy partnerami społecznymi a organami publicznymi i funkcja edukacyjna. Prace w RDPP stanowią doskonałą płaszczyznę dla uczenia się trudnej sztuki dialogu i kompromisu.

Drugą obok wskazanych wyżej instytucji ważną formułą kształtowania dialogu społecznego i współpracy z partnerami społecznymi są konsultacje społeczne. Umożliwiają one pojedynczym podmiotom, w tym indywidualnym obywatelom, zajęcie stanowiska wobec proponowanego aktu prawnego. Należy bowiem rozgraniczyć dialog władzy z zorganizowanymi i z indywidualnymi obywatelami. Ustawa o działalności lobbingsowej zakłada jawność procesu legislacyjnego<sup>22</sup>. Jednocześnie przyjmuje, że ujawniane opinii publicznej projekty są przedstawiane w sposób i w terminie pozwalającym na zgromadzenie opinii od zainteresowanych podmiotów. Wskazać należy, iż tylko projekty założeń projektów ustaw, projekty ustaw i projekty rozporządzeń Rady Ministrów są ujawniane i poddawane pod dyskusję. Wykluczone są zatem spod tego obowiązku dokumenty rządowe, umowy międzynarodowe oraz projekty rozporządzeń poszczególnych ministrów, będące znaczącą grupą aktów normatywnych, i stanowiące o szczegółach, sprawiających jaka jest rzeczywistość działalności publicznej. Ocena skuteczności konsultacji społecznych zależy od jawności i przejrzystości działań organów publicznych i ich dobrej woli. Wpływa też na skalę indywidualnie podejmowanych przez obywateli interwencji w proces legislacyjny.

Dialog społeczny powinien dotyczyć nie tylko projektów prawa miejscowego, planów zagospodarowania przestrzennego, ale i coraz częściej stosowanych tzw. budżetów obywatelskich (partycypacyjnych). W tym przypadku głos decydujący co do realizacji zadania publicznego należy do obywateli. Jednakże i tutaj poziom samodzielności strony społecznej może być różny. Demokratyczne dokonywanie wyborów może (i powinno) dotyczyć już samych projektów. Tymczasem bywa, że prawo jest to ograniczane poprzez wskazanie najpierw przez organ administracji ograniczonej ilości kategorii i przedmiotu zadań (np. w zakresie zieleni miejskiej, drobnej architektury, ekologii, rekreacji) oraz maksymalnej wartości projektu, a nawet poprzez „odgórne” określenie zamkniętej listy projektów,

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.).

na które społeczność lokalna może oddać swój głos. Inaczej gdy konsultuje się projekty stanowiące propozycje wymyślone i przygotowane przez obywateli. Partycypacja przyjmując postać otwartego i nieograniczonego sposobu proponowania przez obywateli projektów, co wzmacnia pierwiastek dialogu i współpracy z partnerami społecznymi. Wówczas konieczna jest wyłącznie dokonywana przez organ administracji (jednostkę samorządu terytorialnego) weryfikacja formalnej poprawności zgłaszanych projektów. Dopiero w takiej sytuacji można mówić o realizacji konsultacji społecznych.

Różny jest także poziom (tak nominalny jak i liczony w procencie wydatków budżetowych) kwot przeznaczanych na budżet partycypacyjny, co również ma wpływ na efektywność dialogu społecznego.

Konsultacje powinny opierać się na ustalonym katalogu zasad. Takie zestawienie, tzw. 7 zasad konsultacji społecznych, zostało opracowane w Ministerstwie Cyfryzacji i Administracji Publicznej<sup>23</sup> i zarekomendowane do stosowania przez organy administracji rządowej, zostało także wykorzystane tzw. kanonie konsultacji lokalnych<sup>24</sup>. Zawiera ono odniesienie do zasad: *dobrej wiary* (kryteria, według których zasięgane są opinie społeczności powinny być jasno określone); *powszechności* (co oznacza, że każdy może wyrazić swój pogląd w danej sprawie, gdy tymczasem w praktyce pojedynczym sprawom nadawany jest z dużą swobodą status „tajnych”, co wyklucza konsultacje w całości); *przejrzystości* (czyli, że cel, reguły i wyniki konsultacji są ogólnie dostępne; to że nie są brane pod uwagę opinie zgłaszane anonimowo); *responsywności* (zakładającej, że ustosunkowanie się organów publicznych do wniosków i postulatów obywateli nastąpi w rozsądnym terminie). Kolejne zasady konsultacji społecznych to zasady: *koordynacji* (zakładająca, że wszystkie konsultacje mają gospodarza odpowiedzialnego za ich poprawną organizację), *przewidywalności* (przeprowadzenie konsultacji musi być założone z góry, nie może być lekarstwem na zaistniały już spór) i *poszanowania interesu publicznego* (rozumianego w praktyce często nazbyt wąsko jako interesu władzy, a nie danej społeczności).

Zasady te stanowią, iż konsultacje powinny odbywać się nie tylko z bezpośrednio zainteresowanymi sprawą indywidualnymi obywatelami, ale też z instytucjami (w tym publicznymi i prywatnymi), których czynności mogą oddziaływać na dane zagadnienie. Oprócz tego, jako trzecia główna grupa zainteresowanych powinna móc wyrazić też swe opinie grupa niezależnych od stron dialogu ekspertów i biegłych. Ich wkład pozwoli na zrównoważenie stanowisk (nierazko przecież sprzecznych). Jednak pozyskanie takich opinii jest kosztowne i czasochłonne, co sprawia że organy administracji publicznej pod byle pretekstem unikają ich pozyskiwania. Godzi się ponownie podkreślić, iż jest obowiązkiem organów administracji zabezpieczenie odpowiednich środków finansowych (i warunków lokalowych) dla przeprowadzenia konsultacji. Tymczasem zain-

<sup>23</sup> Ministerstwo Cyfryzacji i Administracji, 2012, [https://mc.gov.pl/files/7\\_zasad\\_30-04.pdf](https://mc.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf).

<sup>24</sup> <http://www.kanonkonsultacji.pl/x/985571> (dostęp: 15.07.2016).

teresowanie społeczności lokalnej danym tematem niejednokrotnie przekracza przewidywania urzędników, źle przygotowanych do konsultacji pod względem organizacyjnym.

Na korzyść strony publicznej przemawia również przyjęcie jako jednego z priorytetów PO Kapitał Ludzki – „Dobrego rządu” obejmującego rozwój dialogu społecznego<sup>25</sup>. W ramach projektu „Przygotowanie przez partnerów społecznych strategii partnerstwa na lata 2014–2020”, nadzorowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w ramach Poddziałania 5.5.2 PO Kapitał Ludzki została przygotowana przez sześć tzw. reprezentatywnych organizacji pracodawców i pracowników publikacja nazwana „Białą Księgą Partnerstwa”.

Księga ta, mimo że zredagowana na potrzeby realizacji polityki spójności UE – wśród najważniejszych swych postulatów wskazuje na konieczność opracowania standardów informowania społeczności i poszczególnych (grup) interesariuszy o stanowisku urzędu wobec zgłoszonych uwag i sposobie ich przekazania. Standardy te, mogą mieć znacznie szersze zastosowanie niż tylko na potrzeby polityki unijnej. Tymczasem odczuwa się pewne samoograniczenie organów administracji, które nie chcą zastosować się do tych zasad także poza projektami unijnymi. Partnerstwo powinno odnosić się do co najmniej czterech elementów, aby można było uznać je za rzeczywiste podwaliny dialogu społecznego. Pierwszym z nich jest określenie sposobów, w jaki przekazywane są danej społeczności informacje przez organy publiczne; na ile są one szczegółowe, jakimi kanałami komunikacji są przekazywane i z jakim wyprzedzeniem przed planowaną realizacją. Drugim ważnym elementem jest zagwarantowanie obywatelom prawa do przekazywania swoich opinii, a więc określenie w standardach, ile czasu zostanie przeznaczony na konsultacje, w jakim formach będą gromadzone opinie społeczeństwa. Po trzecie, istotne jest także to, (zwłaszcza z perspektywy partów społecznych) czy i w oparciu o jakie kryteria wyrażone opinie zostaną uwzględnione, i w jakim zakresie, a jeśli nie – to z jakiego powodu. Czwartym, nie mniej ważnym fragmentem dialogu, jest przekazanie podmiotom zgłaszającym uwagi, z jakiej przyczyny ich wnioski zostały odrzucone. Tylko taka informacja zwrotna daje poczucie, że zdanie społeczeństwa jest w ogóle przedmiotem rozważań<sup>26</sup>. Przestrzeganie wspomnianej już wyżej zasady responsywności budzi w praktyce najwięcej wątpliwości z uwagi na to, że odpowiedzi organów publicznych są niejednokrotnie lakoniczne, przekazywane po zbyt długim okresie, albo co gorsza bywa, że nie są ujawniane wcale. Jest to o tyle zastanawiające, że odpowiedź nie musi być adresowana bezpośrednio do pytającego. Wystarczy wykorzystać stronę internetową urzędu (choćby BIP), aby zaprezentować opinie, które wpłynęły i powody ich odrzucenia. Oczywiście jest także to, że im szerszy wachlarz form

<sup>25</sup> Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015, s. 185 i n., <http://www.kapitalludzki.gov.pl/dokumenty/dokumenty-programowe/> (dostęp:15.07.2016).

<sup>26</sup> *Biała Księga zasady partnerstwa*, <http://www.kapitalludzki.gov.pl/aktualnosci/art1166,biala-ksiega-zasady-partnerstwa-we-wdrazaniu-funduszy-europejskich-w-polsce.html> (dostęp:15.07.2016).

komunikacji ze społecznością, tym lepiej przysłuży się to dialogowi społecznemu. Można wykorzystać spotkania, skrzynki „pocztowe” w urzędzie, wysyłanie e-maila, tworzenie dedykowanych ku temu załadek lub podstron na internetowej stronie urzędu. Im więcej instrumentów zostanie wykorzystanych, tym lepiej dla budowy dialogu obywatelskiego.

Tymczasem wcale nie odosobnioną praktyką organów administracji jest zawieranie katalogu zagadnień konsultowanych, ograniczanie się do „fikcyjnych” spotkań konsultacyjnych, organizowanych już na kanwie gotowych projektów, w godzinach przedpołudniowych, w ciasnych salkach, na ostatnią chwilę, gdy rzeczywistych zmian nie można już dokonać (bo np. uchwała rady miasta musi być podjęta do określonego dnia) – a więc spełniających wymogi dialogu tylko pod względem formalnym. Do obowiązków partnera publicznego należy zadbanie o to, aby znaleźć odpowiednie środki (finansowe, majątkowe) oraz warunki lokalowe, aby dialog społeczny mógł się odbywać. To po stronie partnera publicznego leży kwestia propagowania uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, zachęcania ich do współdziałania.

Prowadzenie dialogu ze społeczeństwem nie musi ograniczać się do kwestii konsultacyjnych. Partycypacja *sensu largo* pozwala także na współdecydowanie o losach życia mniejszej lub większej społeczności. Sytuacji, gdzie konsultacje społeczne są obligatoryjne, jest coraz więcej<sup>27</sup>.

Konieczne wydaje się ciągle wspieranie obydwu stron dialogu społecznego w nabywaniu odpowiednich kompetencji. Pomocą w tym zakresie są opracowane wspólnie przez stronę publiczną i partnerów społecznych standardy zwane „Modelem współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych”. W przedmiotowym modelu można wyróżnić trzy płaszczyzny wzmocnienia dialogu (i współpracy): po pierwsze, współpracy w zakresie tworzenia polityki publicznych; po drugie, w przedmiocie realizowania zadań publicznych oraz po trzecie, tworzenia lepszych warunków dla współpracy samej w sobie („infrastruktury” współpracy)<sup>28</sup>. Także i tu wypracowano zestaw pewnych zasad ogólnych, jakimi powinny się kierować strony współpracy. *De facto* jednak większość z nich odnosi się do podmiotów publicznych. Zalicza się do nich zasadę pomocniczości, suwerenności, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności<sup>29</sup>. Jak

<sup>27</sup> Ustawy ustrojowe o samorządzie gminnym oraz o samorządzie powiatowym przewidują obowiązkowe konsultacje w sprawie ustalania granic, łączenie, dzielenia itp. gmin i odpowiednio powiatów. Obecnie także w odniesieniu do planowania strategicznego, i tworzenie obowiązkowych programów współpracy.

<sup>28</sup> „Model współpracy...”, s. 12.

<sup>29</sup> Tamże, s. 35. O jawności procesu legislacyjnego i dostępie do informacji jako przyczynku do dialogu społecznego G. Makowski, *Gwarancje dostępu do informacji publicznej – najważniejsze problemy i kierunki zmian prawnych*, [w:] P. Sobiesiak-Penszko, *Prawo a partycypacja publiczna*, Warszawa 2012, s. 39 i n. Podobnie tamże A. Krajewska, *Programy współpracy z organizacjami pozarządowymi – studia przypadku*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Instytut Praw Publicznych, Warszawa 2012, s. 104.

widać, pokrywają się one (częściowo) z zasadami akcentowanymi w innych dokumentach dotyczących dialogu.

Pewne dobre praktyki w przedmiocie dialogu społecznego na forum lokalnym istniały zanim ustalanie takich reguł stało się obligatoryjne. Przyjmowały one postać „Karty współpracy z organizacjami pozarządowymi”, czyli uchwał stanowiących o zasadach wzajemnych relacji pomiędzy stroną publiczną a reprezentantami społeczności lokalnej<sup>30</sup>. Ujednolicenie standardów działania rad działalności pożytku publicznego dawałoby rezultaty w postaci większej efektywności ich działania na co dzień.

Od 9 listopada 2015 r. obowiązuje nowelizacja ustawy o d.p.p., nakazująca na każdym szczeblu samorządu terytorialnego uchwalenie programu opisującego zasady współpracy pomiędzy władzami samorządowymi a działającymi na danym terenie organizacjami pozarządowymi. Oczywiście samo jego przyjęcie powinno zostać poprzedzone przez stosowne konsultacje społeczne. Samorządy powinny dbać, by przed uchwaleniem program takiej współpracy był możliwie szeroko konsultowany z organizacjami pozarządowymi. Należy však odnotować, iż obowiązek taki został nałożony wyłącznie odnośnie do programów rocznych. Wydaje się, że z większą uwagą ustawodawca mógł podejść do tworzenia wieloletnich programów takiej współpracy. Istniejące na dzień dzisiejszy rozwiązanie można uznać za wystarczający kompromis i rozszerzenie nie zawsze respektowanego obowiązku terminowego uchwalania programu rocznego<sup>31</sup>. Można jednak przypuszczać, że jako wyłącznie fakultatywne, programy wieloletnie nie będą zapewne powstawały wszędzie, a dokument taki pozwoliłby obydwu stronom przygotować się do realizacji długofalowych działań. Dłuższa perspektywa czasowa pozwoliłaby lepiej skoordynować możliwości tkwiące w lokalnych społecznościach z problemami społeczno-gospodarczymi na danym obszarze, a także pozyskać odpowiednie środki finansowe. Jedną z bolączek polskiego sektora pozarządowego jest bowiem brak dostatecznych środków na podejmowanie szerszej zakrojonych inicjatyw.

Do ustawy o d.p.p. wpisano, że sposób tych konsultacji musi być opisany w przyjmowanym przez radę dokumencie programowym (uchwale). Jeżeli na danym obszarze funkcjonuje rada działalności pożytku publicznego to także i jej opinia w przedmiocie programu współpracy jest obligatoryjna. Innym rozwiązaniem, które powinno być w mojej opinii obligatoryjne (a jest fakultatywne), to dialog już na etapie redagowania projektu i jego współtworzenie przez partnerów społecznych. Brak woli rzetelnej współpracy z organizacjami pozarządowymi, „rytualno-formalne” wypełnienie obowiązku ustawowego pozostaje jed-

<sup>30</sup> Pierwszą z nich jest uchwalona i podpisana w 1995 r. w Gdyni. Standardy Działalności Rad Pożytku Publicznego, s. 14.

<sup>31</sup> O instrukcyjnym charakterze terminu na uchwalenie takiego programu i chęci ochrony interesu społecznego za sprawą wprowadzenia programów wieloletnich: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2011 r., II OSK 1824/11, A. Krajewska, *op. cit.*, s. 96-97.



ną z większych bolączek nieudanego dialogu<sup>32</sup>. Tymczasem reprezentanci danej społeczności mogą jedynie ustosunkować się do przygotowanego jednostronnie przez stronę publiczną projektu. Proponowane rozwiązanie pozwoliłoby na lepsze zorientowanie się strony publicznej w potencjale tkwiącym w szeroko rozumianych organizacjach pozarządowych działających na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Program taki nie ma bowiem szans na sukces, jeżeli mija się z tym, co mogą zaoferować organizacje pożytku publicznego funkcjonujące na danym terenie, i czy są one gotowe do współdziałania (w tym w realizacji zadań publicznych). Ponadto właściwe wydaje się to, by konsultacje podejmowane były nie tylko z o.p.p., ale także innymi szeroko rozumianymi organizacjami społecznymi (klubami sportowymi, szkołami społecznymi, Radami Seniora czy Radami Niepełnosprawnych). Lepiej byłoby gdyby to wyraźniej zaakcentować w ustawie o d.p.p. Ewidentnym brakiem legislacyjnym jest brak definicji „partnerów społecznych” jak i „współpracy” z nimi.

Współpraca z partnerami społecznymi sięga poza dialog – do fazy realizacji zadań publicznych. Przyjmuje postać partnerstwa publiczno-prywatnego, inicjatywy lokalnej, lokalnych grup działania. Ramy tego opracowania nie pozwalają na szersze omówienie tematu. Spośród wielu obszarów takiego współdziałania najczęściej napotyka się na wspieranie i powierzanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym, związkom wyznaniowym, podmiotom edukacyjnym (w tym edukacji specjalistycznej, jak edukacja muzyczna, integracyjna), klubom sportowym (w tym uczniowskim klubom sportowym) itp. Praktyka wielu miast i gmin korzystających z tej formy demokracji uczestniczącej wskazuje, że skutkuje ona wyższą jakością życia, zwiększonym zadowoleniem z usług publicznych, a także większą wiarygodnością władz publicznych, większym udziałem w życiu publicznym (szczególnie osób wykluczonych), a także edukacją obywatelską. Jednak, aby to mogło stać się faktem, konieczne wydaje się zaangażowanie potencjalnych wykonawców zadań publicznych na możliwie wczesnym etapie przygotowań. Dlatego zacieśnianie dialogu powinno przekładać się na częstsze niż do tej pory uczestnictwo formalnie i nieformalnie zorganizowanych grup społecznych w procesach budowania strategii rozwoju i prawotwórczych.

**Anna Dobaczewska**

## SOCIAL DIALOGUE IN THE SOCIAL MARKET ECONOMY

The social dialogue is an element of the social market economy. As it is a constitutional principle, the forms, scope and object of the social dialogue should be developed and

<sup>32</sup> A. Krajewska, *op. cit.*, s. 99.

regulated by statutory law. This also applies to the scope of entities authorized to conduct the dialogue. Meanwhile, the long-time neglect of that issue caused that this regulation was inconsistent and even fragmented - separate for EU projects, separate at regional and local levels and finally separate when it came to the delegation of public tasks to the so-called third sector. Nevertheless, the increasingly common practice has allowed to formulate general principles of the social dialogue, the observance of which can make it an effective instrument of the implementation of the social market economy. The principles are non-binding and they are elaborated by the interested parties themselves. However, the recognition of the canon of principles of the social dialogue in the universally binding legal act would accelerate the determination of the social dialogue at all levels of public administration.