

Dr hab. Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski
rszarf.ips.uw.edu.pl
r.szarfenberg@uw.edu.pl

Przyczynek do analizy roli organizacji pozarządowych w tworzeniu rządowych dokumentów programowych w obszarze polityki przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu¹
(wersja 1.0, 8.09.13)

Wprowadzenie

Od co najmniej poprzedniej dekady coraz częściej rząd i samorzady przyjmują rozmaite dokumenty o charakterze miękkiego prawa. W tym artykule będzie mowa o jednym z rodzajów tych dokumentów o programach, które podporządkowane są niekiedy bardziej ogólnym strategiom. Nie są to typowe akty prawne złożone ze stwierdzeń normatywnych w postaci zakazów i nakazów. W ustawie, a tym bardziej w rozporządzeniu nie umieszcza się na ogół diagnozy sytuacji, celów ogólnych i szczegółowych, priorytetów i działań, czy mniej lub bardziej szczegółowych harmonogramów i źródeł finansowania.

Akt prawny może regulować obszar działań strategiczno-programowych, np. ustawa o zasadach prowadzenia rozwoju nakazuje przyjęcie dokumentów takich, jak strategie rozwoju i programy ich realizacji, podobnie jak ustawa o pomocy społecznej w jednym z obszarów odpowiedzialności publicznej - strategie rozwiązywania problemów społecznych i lokalne programy pomocy. Gdy jednak porównamy ustawy z przyjętymi później strategiami czy programami, to narzuca się wniosek o ich odmiennym charakterze. Jeden ze sposobów wskazania tej różnicy polegał właśnie na odróżnianiu twardego i miękkiego prawa.

Nie jest tematem tego artykułu opis i wyjaśnienie zjawiska znacznego zwiększenia liczby dokumentów strategiczno-programowych w ogóle, czy w którymś z obszarów polityki publicznej. Opisany zostanie udział organizacji pozarządowych w procesie tworzenia kilku takich dokumentów z perspektywy bezpośredniego uczestnika tego procesu, który jednocześnie interesuje się tymi zagadnieniami naukowo. Występował on więc niejako w kilku rolach: uczestnika i jednocześnie analityka i obserwatora. Autor był przedstawicielem jednej z federacji pozarządowych w trzech procesach dotyczących aktualizacji Krajowego Programu Reform (KPR), tworzenia Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu (KPPUiWS) oraz Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER). Wszystkie te dokumenty związane są z procesami rządzenia inicjowanymi z poziomu Unii Europejskiej w związku z realizacją Strategii Europa 2020 oraz programowaniem przyszłego okresu budżetowego na lata 2014-2020.

Każdy z procesów zostanie przedstawiony poprzez ogólne informacje o danym dokumencie, instytucjach powołanych do jego tworzenia, przebiegu prac w ramach tych instytucji oraz ich wynikach. Pod względem zaawansowania prac nad nimi sytuacja jest następująca (stan na początek września 2013 r.). KPR jest aktualizowany co roku, aktualizacja na lata 2013-2014 została już przyjęta, a obecnie trwają prace nad aktualizacją kolejną. Wersja KPPUiWS do konsultacji została już opublikowana, a

¹ Wersja autorska przed redakcją i recenzjami. Propozycja dla czasopisma Zoon Politikon.

oficjalne konsultacje zakończyły się 30 sierpnia. Projekt PO WER uzyskał w lipcu status wersji 2.0, a po wewnętrznych konsultacjach powstała jego wersja 3.0. Otwarte konsultacje rozpoczną się 9 września.

Przedmiotem artykułu nie będzie ocena dokumentów programowych, które powstają w mniej lub bardziej partycypacyjnym procesie. Największe znaczenie praktyczne ma z pewnością PO WER, gdyż w oparciu o ten dokument będą wydatkowane środki Europejskiego Funduszu Społecznego.

Krajowy program reform – od całkowitego zignorowania do pierwszych sukcesów

W 2010 r. została przyjęta nowa strategia UE Europa 2020. Zastąpiła ona Strategię Lizbońską wyznaczając cele na kolejne 10 lat. Nowa strategia wiązała się też z nową architekturą rządzenia procesami z nią związanymi. Główną zmianą w przypadku KPR było skrócenie perspektywy czasowej (cyklu trzyletniego do jednorocznego) oraz włączenie celów społecznych do głównego dokumentu strategicznego UE. Ten drugi trend był już obecny w polskich dokumentach przyjmowanych w ramach odnowionej Strategii Lizbońskiej. Porównajmy strukturę KPR 2005-2008 ze strukturą KPR 2008-2011. W pierwszym z tych dokumentów poruszono wyłącznie sprawy gospodarki i rynku pracy, w drugim obszar społeczny i sprawności instytucji reprezentowany jest w większym zakresie i jako dwa z trzech priorytetów.

W Strategii Europa 2020 przyjęto bezpośrednio konwencję kwantyfikacji celów, np. do roku 2020 mamy osiągnąć zwiększenie wskaźnika X do poziomu Y. Wśród tak potraktowanych kilku celów wyszczególniono jako odrębną integrację społeczną i przeciwdziałanie ubóstwu. Do roku 2020 liczba osób ubogich lub podlegających wykluczeniu społecznemu powinna zmniejszyć się o 20 milionów² w stosunku do 2008 r.

Pierwszy polski KPR w nowej formule został przyjęty w kwietniu 2011 r. W dokumencie nie ma konkretnych informacji o procesie jego przygotowywania z udziałem partnerów społeczno-gospodarczych, a w tym organizacji pozarządowych. Kilka organizacji wystosowało wspólne stanowisko w sprawie treści Programu³, ale w dokumentach Ministerstwa Gospodarki nigdzie się o nim nie wspomina.

Początek nowej struktury instytucjonalnej dla tego procesu dało dopiero Zarządzenie nr 3 Prezesa Rady Ministrów w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Strategii „Europa 2020”. Ma ono datę 17 stycznia 2012 r., a więc ponad pół roku po przyjęciu pierwszego KPR. Jest to o tyle istotne, że w tym właśnie dokumencie ustalono polskie cele do osiągnięcia do 2020 r. W interesującym nas obszarze było to opuszczenie strefy ubóstwa lub wykluczenia społecznego przez 1,5 miliona osób w stosunku do około 11 milionów w 2008 r.⁴

Wspomniane Zarządzenie przewiduje wśród członków Zespołu przedstawicieli organizacji pozarządowych wskazanych przez Radę Działalności Pożytku Publicznego. Wśród nich znalazły się trzy federacje: Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Pozarządowych, Polski Komitet Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu (PK EAPN).

² Kwantyfikacja została oparta na trzech kryteriach potraktowanych rozłącznie: dochody gospodarstwa domowego niższe niż 60% mediany, co najmniej 4 z 9 niezaspokojone podstawowe potrzeby gospodarstwa domowego, życie w rodzinie o bardzo niskiej intensywności pracy (co najwyżej 20% pełnego czasu pracy dorosłych członków).

³ *Wspólne stanowisko wobec włączenia problematyki ubóstwa i wykluczenia społecznego, w tym bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego do Krajowego Programu Reform*, podpisane przez 7 organizacji.

⁴ Rok bazowy nie był jasno określony w Polskich dokumentach z 2011 r. co utrudniało ocenę na ile ambitny jest ten cel. Dodatkową trudność sprawiało jego sformułowanie w odniesieniu do rozłącznego zastosowania trzech kryteriów, tzn. liczono osoby, które spełniały co najmniej jedno kryterium, unikając podwójnego liczenia tych osób, które spełniały jednocześnie dwa lub trzy z nich.

Organizacje pozarządowe niebędące federacjami i działające w obszarze społecznym to Caritas i Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego (FIRR).

List z zaproszeniem na pierwsze spotkanie Zespołu wysłano 22 marca 2012 r. W załączeniu był projekt aktualizacji KPR na kolejny okres, termin na przesłanie uwag wyznaczono na 2 kwietnia, a 5 kwietnia odbyło się spotkanie Zespołu. Aktualizacja KPR przyjęta przez Radę Ministrów ma datę 25 kwietnia. Wcześniej, pod koniec lutego, na stronach Ministerstwa Gospodarki ukazał się komunikat *Zaproszenie do współpracy przy aktualizacji KPR na 2012/2013 r.* Głównym celem było zebranie od partnerów społeczno-gospodarczych „propozycji zadań do uwzględnienia w ramach aktualizacji KPR”. Komunikat opublikowano 14 lutego, termin na przesyłanie propozycji ustalono na 24 lutego.

Nie wiadomo, czy i ile spłynęło propozycji zadań od partnerów społeczno-gospodarczych, a w tym organizacji pozarządowych. Już w ramach prac Zespołu dwie organizacje zgłosiły uwagi i propozycje zmian w projekcie aktualizacji KPR. Nie uwzględniono ich w ostatecznej wersji tego dokumentu, nie wspomniano o nich, ani nie odpowiedziano na nie w żaden sposób⁵.

Dopiero prace nad drugą aktualizacją KPR mogą być uznane za w pełni testujące model działania Zespołu pod względem roli organizacji pozarządowych. Przypomnijmy chronologię. Zarządzenie powołujące to ciało miało datę z połowy stycznia 2012 r. Pierwszy list do jego członków wystosowano 22 marca, pierwsze spotkanie odbyło się 5 kwietnia, a ostateczna wersja ma datę 25 kwietnia. Oznacza to, że nie było żadnej struktury organizacyjnej dla procesu KPR 2011, a nowa struktura została uruchomiona tuż przed terminem przyjęcia ostatecznej wersji KPR 2012/2013.

Prace Zespołu polegają na organizowaniu przez MG kilku spotkań rocznie. Na dotychczasowych przedstawiciele ministerstw prezentowali informacje dotyczące procesu KPR (Zalecenia Rady, wymogi Komisji) oraz niektórych obszarów, które obejmuje ten dokument. Jedno z takich spotkań w części było poświęcone ubóstwu i wykluczeniu społecznemu w Polsce. Temat był prezentowany przez przedstawicieli GUS oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod koniec lutego 2013 r.

Po kilku spotkaniach Zespołu przedstawiono projekt KPR 2013/2014, do którego zgłosiły również uwagi organizacje pozarządowe (PK EAPN i FIRR). Należy wspomnieć, że po aktualizacji poprzedniej MG wystąpiło z inicjatywą, aby partnerzy społeczno-gospodarczy zgłaszali dobre praktyki w kontekście realizacji KPR. Przygotowano formularz i część partnerów przesłała propozycje w tym zakresie. Na spotkanie dotyczące projektu kolejnej aktualizacji przesłano dwa dokumenty, w jednym zestawiono uwagi ministerstw i sposób ich uwzględnienia w aktualizacji. W drugim umieszczono trzy praktyki zgłoszone przez jedną z federacji (OFOP, nie było na tej liście wszystkich przesłanych dobrych praktyk). Zaproponowano włączenie tych praktyk do KPR jako informacji. Tytuł i treść dokumentu sugerowała jednak, że były to uwagi zgłoszone do projektu aktualizacji KPR⁶. Dopiero 30 kwietnia wysłano odpowiedź na właściwe uwagi partnerów społeczno-gospodarczych⁷. Głównie były to uzasadnienia dlaczego tych uwag nie uwzględniono. W tym samym dniu Rada Ministrów przyjęła ostateczny dokument.

⁵ Jedna z organizacji (FIRR) wystosowała oficjalny list w tej sprawie „Uwagi strony organizacji obywatelskich i społecznych do projektu Krajowego Programu Reform 2012/2013”, FIRR/2012-04-12/AW/PIS/1 z 12 kwietnia 2012 r. Treść listu była konsultowana z przedstawicielem PK EAPN.

⁶ Dokument *Uwagi zgłoszone w ramach konsultacji społecznych do projektu dokumentu pn. Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020” . Aktualizacja 2013/2014 wraz ze sposobem ich uwzględnienia.*

⁷ Uwagi zgłosiły OPZZ, NSZZ Solidarność, Konfederacji Lewiatan oraz PK EAPN i FIRR.

W związku z takim przebiegiem prac jeden z członków pozarządowych Zespołu (FIRR) wystosował list do MG⁸. Warto przytoczyć dłuższy cytat.

Uwagi strony społecznej w nikłym stopniu zostały uwzględnione (przez stosowne resorty). Stronie społecznej nie udało się skutecznie wprowadzić bodajże, ani jednego nowego działania do zaplanowanych na rzecz realizacji strategii „Europa 2020” i jej celów.

Wydaje się, że proces włączenia organizacji obywatelskich i społecznych do Zespołu ds. Strategii „Europa 2020” zawiera w sobie jakiś błąd systemowy – albo organizacje nie są w stanie wnieść efektywnego wkładu, albo strona rządowa nie jest w stanie tego wkładu przyjąć.

Dwie organizacje zaproponowały wszystkim partnerom społeczno-gospodarczym, członkom Zespołu spotkanie na temat dalszych kroków. Do spotkania doszło 26 czerwca i w jego wyniku do MG został wysłany kolejny list, tym razem podpisany w imieniu sygnatariuszy przez dwie organizacje FIRR i PK EAPN. Sygnatariuszy było ośmiu, a wśród nich nie tylko organizacje pozarządowe (OFOP, WRZOS), ale również organizacje związkowe (Forum Związków Zawodowych) oraz gospodarcze (Konfederacja Lewiatan, Krajowa Izba Gospodarcza, Związek Rzemiosła Polskiego). W liście zadano jedno pytanie dotyczące modelu działania Zespołu: *czy rola partnerów społeczno-gospodarczych ogranicza się do zapoznania ich z przygotowywanymi dokumentami oraz wysłuchania uwag i komentarzy, czy też zakłada ich większą aktywność i zaangażowanie w ich współtworzenie*⁹.

Odpowiedź na to pytanie została udzielona podczas kolejnego spotkania Zespołu. W skrócie sprowadzała się ona do tego, że w pierwszym okresie pracy oczekuje się od partnerów partycypacyjnego zaangażowania, a gdy jest już robocza wersja KPR i zbliża się termin jej przyjęcia, wówczas ważniejsza jest rola konsultacyjna. Nową propozycją ze strony rządowej była zmiana sposobu pracy w fazie partycypacyjnej. Polegała ona na odwróceniu kolejności zgłaszania i prezentowania tematów do KPR. Tematy do dyskusji powinni zgłosić partnerzy (uwzględniając zalecenia Rady itp.) i oni też powinni je przedstawiać na posiedzeniu Zespołu, a ministerstwa miałyby się do nich odnieść. Partnerzy zaakceptowali takie podejście, a MG dało na zgłoszenie tematów około miesiąca.

Podczas kilku spotkań i intensywnej korespondencji elektronicznej wypracowano i zaproponowano 6 tematów¹⁰, dla trzech pierwszych przesłano też uzgodnione rekomendacje. Dwa kolejne zbiory rekomendacji są w uzgodnieniach, ostatni czeka na wstępne opracowanie. Zaproponowano też dalszy tryb pracy Zespołu. W pracach nad tymi dokumentami brali udział przedstawiciele 12 organizacji (w tym w stosunku do wymienionych wyżej sygnatariuszy: NSZZ Solidarność, OPZZ, Krajowa Rada Izb Rolniczych, Pracodawcy RP). MG jeszcze nie ustosunkowało się do tych propozycji.

Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu – nieformalna koordynacja procesu przy wsparciu organizacji

Wśród warunków wstępnych (ex-ante) korzystania z Europejskiego Funduszu Społecznego w przyszłym okresie budżetowym UE 2014-2020 znalazł się taki: *„Gotowa jest krajowa strategia ograniczania ubóstwa”*¹¹. PK EAPN w swojej opinii na temat projektu aktualizacji KPR na okres 2012/2013 postulował

⁸ List z 21 czerwca 2013 r. *Rozpatrzenie uwag strony organizacji obywatelskich i społecznych do projektu Krajowego Programu Reform*, FIRR/2013-06-21/AW/PIS/1.

⁹ List z 9 lipca 2013 *Rola partnerów społeczno-gospodarczych w pracach Zespołu ds. Strategii „Europa 2020”*.

¹⁰ 1) Wzrost zatrudnienia osób młodych, 2) Współpraca nauki i biznesu, 3) Przeciwdziałanie ubóstwu pracowników, 4) Reforma systemu zabezpieczeń społecznych, 5) Polityka energetyczno-klimatyczna, 6) Wzrost efektywności działania administracji publicznej.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego

wprowadzenie zadania związanego z opracowaniem takiego dokumentu. Taki sam postulat prezentował przedstawiciel MRR na jednym ze spotkań Międzyresortowego Zespołu ds. Strategii Europa 2020. Zadanie to znalazło się jednak dopiero w kolejnej aktualizacji KPR, przyjętej przez Radę Ministrów 30 kwietnia 2013 r. Już pod koniec lipca opublikowana została wersja do konsultacji na stronach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Prace nad dokumentem rozpoczęte zostały w styczniu 2013 r. Został on pomyślany jako program wykonawczy dla Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego (SRKL). Jest to jedna z dziewięciu zintegrowanych strategii, które zaplanowano jeszcze za pierwszej kadencji rządu PO-PSL. Dokument ten bardzo późno został przyjęty przez Radę Ministrów, dopiero 18 czerwca 2013 r. Wcześniej podjęto próbę wyodrębnienia części celów społecznych SRKL, aby – po dołączeniu diagnozy - mogła być ona uznana za Program, jednak ten pomysł został porzucony. Zapewne trudno byłoby uzasadnić, dlaczego fragmenty SRKL miałyby stanowić nowy dokument wymagany przez UE.

W odróżnieniu od KPR nie powołano do zarządzania tym procesem żadnej formalnej struktury. Prace koordynowała jedna osoba, która na jedynej konferencji poświęconej m.in. prezentacji tego dokumentu, była przedstawiana przez przedstawicielkę MPiPS jako „nasz ekspert”¹². Koordynator mając dobre kontakty zarówno z MPiPS, jak i z organizacjami pozarządowymi, był wspierany przez nieformalną grupę ekspertów i działaczy społecznych. Część z nich współpracowała w ramach Projektu systemowego PO KL *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej*. Wśród organizacji biorących udział w procesie był PK EAPN¹³, Pomorskie Forum Wychodzenia z Bezdomności, WRZOS¹⁴, Stowarzyszenie Centrum Aktywności Lokalnej CAL (organizujące spotkania ekspertów), Federacja Polskich Banków Żywności, Federacja Organizacji Socjalnych Województwa Warmińsko-Mazurskiego FOSa, Fundacja Pomocy Matematykom i Informatykom Niepełnosprawnym Ruchowo, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Konwent CIS i KIS¹⁵.

Niekiedy pojawiały się wątpliwości, co do tego, czy za dokument, który ma mieć status rządowego, powinna być współodpowiedzialna strona społeczna. Jeden z argumentów za udziałem w tym przedsięwzięciu był taki, że w ten sposób będzie można uzyskać większy wpływ na kształt polityki społecznej w tym obszarze.

Tworzenie dokumentu rozpoczęło się od ustalenia struktury celów operacyjnych i odpowiadających im priorytetów oraz działań w ich ramach. Następnie dodawano elementy diagnozy bazującej głównie na trzech dokumentach: *Ubóstwo w Polsce* (MPiPS) i dwóch opracowanych przez ekspertów społecznych. Były to diagnoza dotycząca mieszkalnictwa i bezdomności oraz pomocy społecznej i pracy socjalnej. Dokumenty te były scalane i uzupełniane o mniejsze fragmenty, np. dotyczące ubóstwa dzieci, osób starszych i osób pracujących.

Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, 6.10.2011.

¹² Konferencja zorganizowana przez MRR w dniach 18-19 kwietnia 2013 r.

¹³ Dokument został poddany dyskusji na Radzie Wykonawczej PK EAPN 8 maja 2013 r.

¹⁴ Wspólnota zorganizowała konferencję na temat Programu z udziałem przedstawiciela MRR i głównego koordynatora.

¹⁵ *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji*, s. 3.

Najważniejszą częścią Programu wydają się być priorytety z wyodrębnionymi działaniami. Były one stopniowo uzupełniane i modyfikowane na podstawie propozycji przesyłanych przez ministerstwa i organizacje biorące udział w nieformalnym procesie.

Warto dodać, że koordynator KPPUiWS występował w podobnej roli w przypadku Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej (KPRES). W tym przypadku proces był jednak sformalizowany, podobnie jak w przypadku KPR. Zadania w tym względzie realizował Zespół ds. rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej (międzyresortowy i międzysektorowy), który został powołany zarządzeniem Premiera w 2008 r.¹⁶. Jedną z jego stałych grup tematycznych była Grupa ds. przygotowania projektu strategii rozwoju ekonomii społecznej. W trakcie jej działania doszło do reorganizacji, początkowo przewodniczył jej prof. Jerzy Hausner. Działania Zespołu są finansowane z jednego z projektów systemowych PO KL *Partnerstwo na rzecz instytucjonalizacji ekonomii społecznej*¹⁷.

Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój – organizacje jednoczą się w celu uzyskania wpływu

Polska musi podpisać Umowę Partnerstwa (UP) z organami UE, która wyznaczy zasadniczą strukturę strategiczną i implementacyjną dla wydatkowania środków pochodzących z funduszy unijnych w okresie 2014-2020. Jednym z dokumentów implementacyjnych ma być Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój o wdzięcznym skrócie PO WER. Obecnie UP jest po fazie oficjalnych konsultacji, ale nie ma jeszcze ostatecznej wersji. Na wcześniejszym etapie jest wspomniany Program, niemniej wersja 2.0 tego dokumentu z lipca 2013 była już dość zaawansowana. Program ma określać szczegóły dotyczące realizacji czterech celów tematycznych (wyszczególnionych w UP), w tym Celu nr 9 Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem.

Zanim przedstawiona zostanie struktura organizacyjna procesu przygotowania PO WER, omówione zostaną działania zainicjowane przez OFOP, w które włączyły się też inne organizacje. Nie miały one na celu wpływania na jeden program operacyjny, ale na wszystkie dokumenty programujące przyszły okres finansowania. Inicjatywa została nazwana Stałą konferencją ds. konsultacji funduszy europejskich 2014-2020. Pierwszym owocem współpracy między organizacjami było 12 postulatów z 28 sierpnia 2012 r.¹⁸ Dokument został podpisany przez 14 organizacji: OFOP, Dolnośląska Federacja Organizacji Pozarządowych, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego, Instytut Spraw Publicznych, Polska Sieć Lokalnych Grup Działania, Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć, PK EAPN, SPLOT, Stowarzyszenie Klon/Jawor, WRZOS, Związek Stowarzyszeń „Mazowiecki LEADER”¹⁹. Postulaty nie miały charakteru branżowego, czyli nie dotyczyły tego, co należy zrobić w obszarze ochrony środowiska, przeciwdziałania ubóstwu czy integracji osób z niepełnosprawnościami, ale zagadnień proceduralnych i ważnych dla wszystkich organizacji pozarządowych niezależnie od obszaru ich działania i celów. Na kolejnym etapie prac powstały grupy tematyczne, część z nich miała już charakter branżowy. Przykładowo, Grupa ON Inclusion 14-20 przygotowała postulaty dotyczące włączania tematyki osób z niepełnosprawnościami w programowanie funduszy UE 2014-2020. Podpisy pod nimi złożyło siedem organizacji działających w

¹⁶ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 141 z dnia 15 grudnia 2008 r. Zmienione w 2012 r.

¹⁷ Więcej szczegółów na temat powstania dokumentu zob. Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej, projekt z lipca 2013 r., s 4-8. Informacje dotyczące Zespołu <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/433512?projekt=433512>.

¹⁸ Pełna nazwa 12 postulatów organizacji pozarządowych w obszarze programowania funduszy europejskich 2014-2020

¹⁹ Więcej szczegółów dotyczących działalności oraz inne dokumenty Stałej Konferencji zob. <http://nowaperspektywa.ngo.pl>.

tym obszarze²⁰. Świadczy to o tym, że grupy powołane w ramach Stałej Konferencji angażują też wiele innych organizacji poza tymi, które podpisały 12 postulatów.

Cały proces związany z przygotowaniem dokumentów strategiczno-programowych dla przyszłego okresu budżetowego UE wymaga koordynacji działań wszystkich ministerstw. Dużą rolę ma w tym względzie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Do celów koordynacyjnych powołano Międzyresortowy Zespół do spraw Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej²¹. W jego skład nie wchodzi jednak organizacje pozarządowe, ani inni partnerzy.

Pierwsza uchwała Zespołu z 2013 r. dotyczyła powołania Grup roboczych wspierających prace nad przygotowaniem programów operacyjnych na lata 2014-2020. Wyszczególniono trzy kategorie członków Grup roboczych. Poza przedstawicielami rządu i samorządów przewidziano „stronę partnerów”, gdzie wymieniono organizacje pozarządowe, środowiska naukowe, oraz partnerów społecznych i gospodarczych. Zadaniem grup jest

*wpracowywanie, omawianie, analizowanie i konsultowanie wspólnych dla właściwego programu operacyjnego lub celu tematycznego rozwiązań w zakresie zagadnień horyzontalnych, finansowych i innych...*²²

Do Grupy roboczej, która odpowiada za przygotowanie PO WER Rada Działalności Pożytku Publicznego rekomendowała 9 organizacji: OFOP, WRZOS, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Towarzystwo Pomocy im. Brata Alberta, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Forum Inicjatyw Oświatowych, PK EAPN, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Związek Harcerstwa Polskiego (ZHP)²³.

Do września 2013 zorganizowano siedem spotkań Grupy roboczej PO WER. Ostatnie miało miejsce 29 lipca 2013 r. Na nim to przedstawiono wersję 2.0 Programu oraz wstępne wyniki jego ewaluacji ex-ante²⁴. Jest to nadal wersja przed skierowaniem jej do otwartych konsultacji, co zapewne nastąpi w najbliższych miesiącach.

Wnioski

Trzy powyższe przypadki ukazują duże zaangażowanie organizacji pozarządowych w procesy strategiczno-programowe, uruchamiane przez strukturę rządzenia UE. KPR jest obowiązkowym dokumentem, który ma pokazywać jak Polska realizuje Strategię Europa 2020. Z kolei KPPUiWS był obowiązkowy jako warunek ex-ante dla wydatkowania środków EFS w Polsce w kolejnym okresie

²⁰ Treść dokumentu zob. <http://ofop.eu/aktualnosci/niepelnosprawnosci-w-przyszlym-okresie-programowania-funduszy-ue-2014-2020-podpisz-sie>.

²¹ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 marca 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Wykorzystania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej.

²² Uchwała nr 1/2013 Międzyresortowego Zespołu do spraw Wykorzystania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej w sprawie z dnia 4 lutego 2013 r. w sprawie powołania Grup roboczych wspierających prace nad przygotowaniem programów operacyjnych na lata 2014-2020.

²³ Uchwała nr 19 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie wskazania przedstawicieli Rady Działalności Pożytku Publicznego do grupy roboczej opracowującej program dotyczący rozwoju kompetencji i umiejętności, włączenia społecznego oraz dobrego rządzenia.

²⁴ Informacja o spotkaniach i materiały przedstawiane na nich są dostępne na stronie Konfederacji Lewiatan: http://konfederacjalewiatan.pl/opinie/fundusze_europejskie/programowanie-perspektywy-2014-2020/program-operacyjny-wiedza-edukacja-rozwoj-po-wer-.

budżetowym UE. PO WER jest natomiast jednym z programów operacyjnych, które uszczegóławiają sposób realizacji celów tematycznych zawartych w Umowie Partnerstwa.

Udział organizacji pozarządowych w tych trzech procesach nie sprowadzał się do roli biernego konsultanta. Polega ona na tym, że ministerstwa przygotowują wersje dokumentów do konsultacji, upubliczniają je na swoich stronach i czekają na zgłoszenia uwag. Taka sytuacja miała miejsce przy KPR i jego dwóch pierwszych aktualizacjach, ale nawet tutaj udało się osiągnąć zmianę nastawienia, dzięki inicjatywie organizacji pozarządowych do których dołączyli się inni partnerzy. Było to bardzo istotną wartością dodaną. Dotąd mało było wspólnych stanowisk w sprawach proceduralnych i merytorycznych, popieranym przez najważniejszych aktorów spoza administracji publicznej.

Model zaproponowany przez partnerów do prac nad KPR w części zbliżony jest do tego, który wdrożony został przy opracowywaniu programów operacyjnych dla przyszłego okresu finansowego. Przed skierowaniem dokumentu do otwartych konsultacji pracują nad nim wspólnie przedstawiciele administracji i partnerów. Różnica polega na tym, że w propozycji dla KPR założono też, że inicjatywę tematyczną i merytoryczną mogą mieć z zasady partnerzy. Z jednej strony stanowi to wyzwanie, bo wymaga uzgodnienia stanowisk między partnerami, z drugiej jednak daje poczucie większego wpływu na sam proces i jego ostateczny produkt.

Do tego wzoru pasuje także sposób udziału organizacji w przygotowaniu KPPUiWS. Faza partycypacyjna miała miejsce przed ogłoszeniem oficjalnych konsultacji. Zasadniczą różnicą jest jednak całkowity brak formalizacji oraz rola koordynacyjna pełniona przez osobę spoza administracji. W przypadku KPR i PO WER oficjalnie powołano do życia zespoły lub grupy w celu wspólnego opracowania dokumentu, który dopiero w kolejnej fazie przechodzi do otwartych konsultacji²⁵. Koordynatorami są zaś ministerstwa, odpowiednio MG i MRR.

W procesach tworzenia dokumentów istotne znaczenie miała inicjatywa samych organizacji. W przypadku KPR doprowadziła ona do wyłomu w praktyce ignorowania głosu partnerów. Stała Konferencja zmobilizowała organizacje, dała wzmacniającą ramę dla ich postulatów (ogólnych i branżowych) oraz zwiększyła szansę wywierania przez nie wpływu na PO WER. Co do KPPUiWS inicjatywa środowisk pozarządowych też była ważna. PK EAPN zwracał uwagę na konieczność opracowania tego dokumentu już w pierwszej połowie 2012 r. Koordynator całego procesu występował jako osoba z tej właśnie federacji.

Z przedstawionych informacji i wniosków wynika wstępna hipoteza mówiąca, że poziom partycypacji organizacji pozarządowych w procesach przygotowywania dokumentów rządowych nie jest wyłącznie symboliczny. Czynnikiem sprzyjającym mogło być to, że wszystkie dokumenty były wymagane jako element udziału Polski w procesie rządzenia UE. W unijnym modelu procesów rządzenia podkreśla się znaczenie partycypacji partnerów.

²⁵ Nie jest jednak pewne czy dotyczy to też KPR - małe otwarcie na partycypację i konsultacje wewnętrzne, w przypadku kolejnych aktualizacji nie było otwartych konsultacji.