

Piotr Frączak

Analiza - podstawowe dane i założenia do stworzenia dokumentu:

System realizacji zasady partnerstwa

rekomendacje co do zasad oraz instytucjonalnych form

Analiza OFOP-u została przygotowana jako podstawa do dyskusji w ramach Grupy roboczej ds społeczeństwa obywatelskiego KK NSRO. Jej celem jest sformułowanie podstawowych pytań mających na celu wypracowanie założeń do systemu dialogu obywatelskiego w Polsce.

I. ZAŁOŻENIA

UZASADNIENIE

Kwestia relacji administracja publiczna – zorganizowane społeczeństwo obywatelskie jest jednym z problemów, które wymagają zarówno dookreślenia jak i reformy systemu. Widać to zarówno w dokumentach rządowych, w których brak w tej kwestii jednoznaczności lub wręcz planuje się takie działania. Ale także bieżące wydarzenia wyraźnie wskazują, że refleksja i następujące po niej zmiany są konieczne. Problemem jest jednak, że w nadchodzącej debacie jednym z podstawowych problemów z jakimi przyjdzie się nam zmierzyć są kwestie definicyjne. Brak precyzyjnych sformułowań, jednoznaczności powoduje podstawowe zamieszanie. Bo o czym w istocie mówimy:

- o roli partnerów społecznych i gospodarczych¹ w rządzeniu państwem, gdzie sformułowanie good governance zakłada większe zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego
- o zasadzie partnerstwa jako metodzie programowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji programów unijnych
- o partycypacji publicznej jako zwiększaniu udziału obywateli w sprawach publicznych
- o dialogu społecznym i obywatelskim jako formie relacji pomiędzy władzą a zorganizowanymi obywatelami.

A jeżeli, w jakimś sensie, te wszystkie obszary w istocie odnoszą się do wspólnego problemu zwiększenia zaangażowania i odpowiedzialności obywateli w życiu publicznym, to jak uwspólnić

¹ Już w tym obszarze takie pojęcia partnerzy społeczno-ekonomiczni, organizacje pozarządowe, instytucje społeczeństwa obywatelskiego mieszają się ze sobą bez jasnych granic – por. kwestie definicyjne w dalszej części tekstu.

te wszystkie tematy. Jak doprecyzować pojęcia, aby dyskusja nasza miała sens. Na potrzeby tego dokumentu wychodzę od zasady partnerstwa jako określającej różnorodne formy uczestnictwa instytucji społeczeństwa obywatelskiego w relacjach z władzą. Zakłada ona bowiem instytucjonalne zwiększenie partycypacji publicznej m.in. poprzez różnego rodzaju instrumenty dialogu społecznego i obywatelskiego w zarządzaniu publicznym.

Dyskusja nad formami realizacji zasady partnerstwa, w tym w szczególności systemu instytucjonalnego zapewniającego jej rzeczywiste wprowadzenie, powinna być włączona w dwa różne porządki.

- Po pierwsze w ramach prac nad kolejnym okresem programowania prowadzona jest dyskusja nad istotą zasady partnerstwa i jej zapisów w podstawowych dokumentach tak na poziomie unijnym jak i krajowym. Wiele wskazuje na to, że jej ostateczny kształt nie jest jeszcze przesądzony. Trzeba więc z jednej strony zabiegać o szerokie zapisanie rzeczywistego partnerstwa w system funkcjonowania funduszy europejskich w latach kolejnych, ale też o włączenie tych rozwiązań do całościowego myślenia o partnerstwie na poziomie Polski.
- Po drugie zaś zasada partnerstwa w polskich warunkach przeżywa niewątpliwy kryzys. Problemy dialogu społecznego, brak jasnych reguł uczestnictwa społecznego w procesie stanowienia prawa, zasad konsultacji społecznych, duża rola niezinstytucjonalizowanych nacisków społecznych każe zastanowić się czy istniejące rozwiązania instytucjonalne nie są jedynie fasadowe.

Dlatego wydaje się bardzo potrzebne sformułowanie dokumentu (rządowego lub formie porozumienia rząd-partnerzy społeczno-ekonomiczni), który określiłby, w sposób ogólny, ideę wprowadzania zasady partnerstwa w system funkcjonowania państwa, określił zobowiązania (czy oczekiwania wobec stron dialogu), doprecyzował istotę i formę ciał dialogu. Chyba, że wbrew swoim deklaracjom rząd uzna, że partnerstwo, dialog i partycypacja publiczna to mrzonki.

DOTYCHCZASOWA PRAKTYKA

HISTORIA WSPÓŁPRACY

Relacje z partnerami społeczno-gospodarczymi w Polsce po 1989 mają swoją historię. Zupełnie różnie kształtowała się w perspektywie tego co dziś nazywamy dialogiem społecznym, a inaczej w obszarze współpracy z organizacjami pozarządowymi.

W pierwszym wypadku siła związków zawodowych w początkach transformacji i chęć kolejnych rządów do radykalnej zmiany systemu gospodarczego doprowadziło do podpisania w 1993 r. „Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania”. Jego sygnatariusze (w tym tworząca się dopiero struktura organizacji pracodawców) wyrazili wolę utworzenia Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Komisja ta pierwotnie funkcjonowała w oparciu o

uchwałę Rady Ministrów (w formie tymczasowej) aż do 2001 roku i uchwalenia odpowiedniej ustawy. System zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego uzupełniony jest przez wojewódzkie komisje dialogu społecznego.

Dialog obywatelski budował się znacznie dłużej. Choć potrzeba współpracy była deklarowana już od 1991 roku to dopiero w 1995 pojawiło się pierwsze rozporządzenie Rady Ministrów mówiące o “zlecaniu zadań państwowym jednostkom niepaństwowym”. Jednak były to rozwiązania bardzo nieprecyzyjne. Kwestie współpracy dopracowywano raczej na poziomie lokalnym niż krajowym. W istocie dopiero uchwalona w 2003 roku ustawa o działalności Pożytku Publicznego i o wolontariacie unormowała współpracę z organizacjami powołując Radę Działalności Pożytku Publicznego, a jej nowelizacja z 2010 wprowadziła rady działalności pożytku publicznego na szczeblu wojewódzkim i lokalnym.

Obok tych dwóch równoległych² systemów istnieje wiele różnego rodzaju ciał i instytucji, które można określić mianem “ciał konsultacyjnych i opiniująco-doradczych”³ [por Artur Celiński Wnioski z analizy ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych na poziomie centralnym i regionalnym, powiatowym i gminnym. RAPORT Warszawa, 2011 r. http://partycypacjaobywatelska.pl/images/stories/BEKS/09_ciala_konsultacyjne_raport.pdf].

Dodatkowo warto wspomnieć (za dokumentem Zasady Dialogu Społecznego z 2002 r. - o nim jeszcze za chwilę) o dialogu z udziałem przedstawicieli samorządów, który dotyczy zarówno samorządu zawodowego, gospodarczego jak i terytorialnego. Wydaje się jednak, że tak rozumiany obszar dialogu nie jest dookreślony i należy zastanowić się czy on jest dodatkowym elementem wdrażania zasady partnerstwa.

Po wstąpieniu do Unii Europejskiej polski rząd został - w obszarze wdrażania funduszy europejskich - zobligowany do stosowania zasady partnerstwa, która w części instytucjonalnej przyjęła od 2004 roku strukturę komitetów monitorujących i sterujących⁴. Stanowią one zupełnie nowe formy organizacyjne, z jednej strony z uwagi na to, że są bardziej decyzyjne niż ciała konsultacyjne i opiniodawczo-doradcze, z drugiej przełamują podział na dialog społeczny i

² Jednak nie należy w sposób bezpośredni porównywać tych dwóch systemów dialogu mimo pozornego podobieństwa. Różnicami są m.in.:

- Umocowanie. KT stanowi forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego, a do jej kompetencji Komisji należy prowadzenie dialogu społecznego w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz w innych sprawach społecznych lub gospodarczych, a także realizacja zadań określonych w odrębnych ustawach. RDPP jest organem doradczym Ministra Pracy
- Uprawnienia. KT posiada uprawnienia, które obligują rząd do pewnych działań, RDPP takich uprawnień nie ma
- Reprezentacja. W KT są przedstawiciele reprezentujący partnerów społecznych delegowanych przez reprezentatywne związki zawodowe i organizacje pracodawców. W RDPP są osoby wybrane przez ministra ze zgłoszonych przez organizacje.

³ tu też zalicza się, i słusznie RDPP por. przypis poprzedni

⁴ Te choć formalnie w funduszach europejskich przestały funkcjonować w 2007 to w tzw. Funduszach norweskich funkcjonowały jeszcze do niedawna.

obywatelski (w założeniu są tu trzy strony rządowa, samorządowa⁵ i parterów społeczno-ekonomicznych).

W DOKUMENTACH RZĄDOWYCH

W opisanej praktyce często zasada partnerstwa wydaje się jedynie swoistym hasłem, za którym nie idą realne działania. Widać to w obszarze konsultacji społecznych, gdzie często głos obywateli nie jest traktowany jako istotny [por. np. badania ewaluacyjne systemu konsultacji społecznych <http://partycypacjaobywatelska.pl/biblioteka-partycypacja/144-badanie-efektywnosci-mechanizmow-konsultacji-spoecznych>]. Można jednak - nawet z dokumentów rządowych wyczytać pewne tendencje czy trendy, które w polityce państwa mogą być widoczne.

Zasady Dialogu Społecznego

Po pierwsze idea partnerstwa i dialogu nie jest dla rządzących priorytetem. Powstał jeden dokument przygotowany przez rząd RP pod nazwą Zasady Dialogu Społecznego <http://opzz.org.pl/assets/file/opinie%202/%28ZASADY%20DIALOGU%20SPOLECZNEGO%29.pdf> i wydaje się, że może on stać się dobrą podstawą do dalszych prac, trzeba jednak powiedzieć, że jest on nieaktualny z uwagi na to iż był:

- przygotowany przez konkretny rząd i nie jest dokumentem akceptowanym przez kolejne ekipy
- stworzony został w 2002 czyli dwa lata przed wejściem Polski do Unii Europejskiej i stworzeniem kolejnego systemu dialogu jakim są komitety monitorujące, które perspektywę dialogu ustawiają w nowym kontekście doświadczeń po 2004 roku
- w sferze zarządzania i udziału partnerów nastąpiły zmiany (choć trudno określić je jako sukces) zmieniły trochę kontekst prawno-instytucjonalny funkcjonowania dokumentu.

Polska 2030

Obecnie obowiązujący dokument rządowy, który w tej kwestii pokazuje pewne kierunki to raport Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe [http://www.premier.gov.pl/files/file/Dokumenty/PL_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf], gdzie czytamy:

“Tradycyjny model oparty na funkcjonowaniu Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych i szukaniu porozumienia między związkami zawodowymi, pracodawcami oraz rządem nie wystarczy w obliczu wyzwań przyszłości. Był on dobry dla gospodarki przemysłowej, ale nie zadowoli społeczeństwa, którego większość

⁵ tu samorząd rozumiany jest jako samorząd terytorialny i często niedoreprezentowany, z uwagi na nadreprezentację administracji samorządowej pełniącej jednocześnie funkcje instytucji zarządzającej/pośredniczącej

pracuje w usługach, swobodnie się przemieszcza i kilka razy w ciągu życia zmienia pracę. Zasady demokracji i pragmatyzm dokonywania najtrafniejszych wyborów wymagają szerokiej konsultacji i uwzględniania w procesie decyzyjnym opinii również konsumentów, samozatrudnionych i grup społecznych. Dotyczy to zarówno działań samorządu, jak i rządu.

Punkty odniesienia dla debaty o modelu dialogu to:

poszerzenie dialogu społecznego o dialog włączający obywateli i organizacje pozarządowe oraz inne organizacje chroniące prawa jednostek i grup obywateli; ewentualne wzmocnienie roli dialogu pracowników z pracodawcami także na poziomie krajowym, z udziałem rządu jako mediatora (nie strony); podnoszenie roli analiz i wsparcia eksperckiego dla stron debaty (w celu podniesienia rangi aspektów merytorycznych).

oprawy jakości dialogu społecznego i obywatelskiego priorytetowe znaczenie ma stawianie sobie za cel DOBRA PUBLICZNEGO i budowanie na tej podstawie kompromisu między racjami reprezentowanymi przez strony dialogu.”

Wyraźny dystans do tradycyjnego dialogu społecznego teoretycznie wzmacnia rolę dialogu obywatelskiego.

“Elementem tej niskiej jakości debaty publicznej jest dialog społeczny, który partnerzy społeczni traktują jako widowisko, a nie próbę komunikacji. Dialog społeczny w Polsce ma charakter inscenizacyjny, fasadowy i nie jest metodą skutecznego kanalizowania konfliktów społecznych. Obok dialogu społecznego drugim ważnym składnikiem debaty publicznej jest dialog obywatelski, w którym uczestniczą nie tylko pracodawcy i pracownicy, ale przede wszystkim organizacje pozarządowe reprezentujące obywateli. Dialog obywatelski dotyczy nie tylko kwestii rynku pracy czy warunków zatrudnienia, ale także funkcjonowania państwa, służby zdrowia itd. Wysokiej jakości i skuteczności dialog społeczny i obywatelski dowodzi wysokiego poziomu kapitału społecznego. W Polsce dialog obywatelski oraz konsultacje społeczne są ograniczone do minimum.”

Jednak wydaje się, że niechęć do dialogu społecznego to w ogóle **niechęć do dialogu zinstytucjonalizowanego**, którego elementem nie jest tylko otwarta debata i szerokie konsultacje społeczne (bo takie rozwiązanie proponowane jest przez rząd), ale negocjacje ze zorganizowanymi grupami interesu, poszukiwanie konsensusu lub przynajmniej kompromisu, w kwestiach zasadniczych. Widać to wyraźnie w rozumieniu partnerstwa, które sprowadzone jest w dokumencie do partnerstwa publiczno-prywatnego i publiczno-społecznego (w świadczeniu usług publicznych, czyli współpracy w dostarczaniu usług).

Teoretycznie dokument ideowy jakim jest Polska 2030 Wyzwania rozwojowe jest uszczegółowiony w dokumentach strategicznych. Jednak z punktu widzenia partnerstwa nie wygląda to obiecująco. W Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju partnerstwo ogranicza się praktycznie do partnerstwa publiczno-prywatnego, a dialog właściwie do e-partycypacji:

“Rodzące się społeczeństwo sieci będzie tworzyło zręby demokracji partycypacyjnej, co zmieni dotychczasowy sposób konsultacji społecznych, dialogu społecznego i obywatelskiego, proces stanowienia prawa oraz podejmowania decyzji w obszarze wyborów publicznych (tego m.in. dotyczą rozdziały poświęcone cyfryzacji oraz sprawnemu państwu).”

Inne dokumenty strategiczne

W związku z brakiem jasnej informacji w sprawie statusu strategii horyzontalnych kapitału społecznego (po konsultacjach) i strategii sprawne państwo (brak informacji o wynikach konsultacji), a także Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju (brak informacji o wynikach konsultacji) trudno traktować je jako obowiązujące dokumenty rządowe. Warto jednak zwrócić uwagę, że mimo, iż w tych dokumentach kwestie partnerstwa i dialogu są poruszane to daleko tu jednoznaczności. Przypomnijmy, że w Strategii Sprawne Państwo zupełnie inaczej niż w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego definiuje się pojęcie dialogu społecznego i obywatelskiego. Tam narzekano na to, że są to dwa osobne formy dialogu tu czytamy *„W kontekście postępującego usieciowienia społeczeństwa i równoczesnego swobodnego dostępu obywatela do różnych organizacji i grup społecznych oraz kręgów zainteresowania należy stwierdzić, że tradycyjny model konsultacji i dialogu społecznego oparty na trójkącie pracownik – pracodawca – Rząd wymaga uzupełnienia o inne, bardziej elastyczne narzędzia konsultacji i deliberacji (np. stałe konferencje, sondaże deliberatywne, panele obywatelskie, komórki planujące), **wchodzące w skład pojęcia szerszego, jakim jest dialog obywatelski**”*. W przeciwieństwie do SRKS chodzi tu nie chodzi o integracje dialogów, ale o rozszerzenia dialogu społecznego. Do wszystkich typów strategii OFOP zgłosił swoje uwagi. Choć trzeba przyznać, że sposób i kolejność przygotowywania poszczególnych strategii budzi poważne wątpliwości co do spójności ostatecznego efektu.

Podstawowym dokumentem, który jest już uchwalony (13 lipca 2010 r.) jest Strategia Rozwoju Regionalnego i to ona powinna być podstawą do naszej analizy.

Definiuje ona Partnerstwo i współpracę:

„W realizacji polityki regionalnej partnerstwo jest rozumiane jako współdziałanie, współdecydowanie i współodpowiedzialność podmiotów publicznych w tworzeniu polityki i osiągnięciu jej celów. Partnerstwo podmiotów publicznych (tj. instytucji krajowych, regionalnych, lokalnych – powiatowych i gminnych, miejskich oraz innych) i niepublicznych polega na wspólnym wysiłku przy wyznaczaniu celów polityki regionalnej i współpracy w realizacji wspólnych przedsięwzięć przyczyniających się do osiągnięcia założonych celów, a także monitorowaniu i ewaluacji podejmowanych w ramach polityki regionalnej działań interwencyjnych. We współuczestniczeniu, współdecydowaniu muszą brać udział podmioty

publiczne i prywatne, których decyzje mają największy wpływ na przebieg procesów rozwojowych w różnych skalach terytorialnych. Ci partnerzy, choć nie są bezpośrednio odpowiedzialni za prowadzenie polityki regionalnej, włączani są od samego początku i na każdym etapie na równorzędnych prawach (nie tylko w ramach konsultacji społecznych). Wiąże się to z przyjęciem przez nich określonych obowiązków, uzgodnionych z rządem i samorządem wojewódzkim oraz ich wykonywanie w ramach wdrażania polityki regionalnej. Dla zwiększenia efektywności działań relacje między wszystkimi aktorami muszą być oparte na wzajemnym zaufaniu. Właściwie prowadzona polityka regionalna zapewni wsparcie odpowiednich procesów w tym obszarze. Polityka regionalna będzie opierała się na zaufaniu partnerów – głównie administracji rządowej i samorządowej, budowanemu na wzajemnej pewności i stałości celów rozwojowych średnio- i długookresowych, zarówno po stronie rządu, jak i poszczególnych samorządów terytorialnych, niezależnie od bieżących uwarunkowań politycznych.”

Próbuje się też dokładnie rozpisać zadania partnerów:

„W sieci współpracy tworzone na szczeblu krajowym i regionalnym na rzecz realizacji celów polityki regionalnej zaangażowane są na zasadzie partnerstwa podmioty o różnym statusie tj.:

- przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych,
- przedstawiciele stowarzyszeń i organizacji pozarządowych,
- przedstawiciele środowiska akademickiego (uczelni, instytutów badawczych i naukowych),
- podmioty prywatne.

Udział tych podmiotów na wszystkich etapach procesów związanych z planowaniem i realizowaniem działań rozwojowych zapewnia ich skuteczność i efektywność przez budowanie szerokiego wsparcia społecznego i zaufania między podmiotami publicznymi i ich partnerami dla osiągnięcia celów rozwoju regionalnego. Partnerzy włączani są zarówno w dyskusję strategiczną prowadzoną na poziomie krajowym i regionalnym na temat zasad, celów oraz przyszłych kierunków rozwoju, jak i w procesy programowania wsparcia dla rozwoju regionalnego przez możliwość aktywnego udziału w konsultacjach dokumentów strategicznych i operacyjnowdrożeniowych przyczyniając się w ten sposób do właściwego wyznaczenia celów oraz priorytetów rozwojowych na danych obszarach. W szczególności dotyczy to możliwości udziału w procesie przygotowań do negocjacji kontraktu terytorialnego na poziomie regionalnym przez uczestnictwo w konsultacjach listy przedsięwzięć priorytetowych przygotowanej przez zarząd województwa.

Ponadto, partnerzy wpływają znacząco na efekty polityki rozwoju osiągnięte na poziomie regionalnym przez zaangażowanie w przebieg procesów związanych z realizacją polityki regionalnej tj. monitorowania, ewaluacji, komunikowania i promocji oraz przez bezpośredni udział we wdrażaniu projektów nastawionych na osiągnięcie celów rozwoju regionalnego zapisanych w strategiach rozwoju województw i w KSRR. W celu realizacji zasady partnerstwa poprawie ulegną procesy informowania o postępach realizacji strategicznych celów rozwoju regionalnego, umożliwiając partnerom działającym na rzecz rozwoju regionalnego własną

ocenę skuteczności, gospodarności i legalności działania głównych podmiotów publicznych, odpowiedzialnych za rozwój regionalny.

Katalog zadań partnerów działających na rzecz rozwoju regionalnego obejmuje przede wszystkim:

- *współuczestniczenie w tworzeniu zasad leżących u podstaw polityki regionalnej oraz w wyznaczaniu celów i kierunków rozwoju regionalnego przez:*
 - *uczestnictwo w pracach Krajowego Forum Terytorialnego oraz analogicznych platform dyskusji strategicznej tworzonych na poziomie regionalnym,*
 - *udział w konsultacjach dokumentów strategicznych i operacyjno-wdrożeniowych tworzonych na poziomie krajowym i regionalnym,*
 - *uczestnictwo w konsultacjach zakresu rzeczowego i przestrzennego wsparcia w ramach negocjacji kontraktów terytorialnych.*
- *udział w procesach realizacji (monitorowanie, ewaluacja, komunikacja i promocja) polityki rozwoju przez:*
 - *uczestnictwo w komitetach monitorujących programy operacyjne,*
 - *wspieranie działalności obserwatoriów polityk rozwoju na poziomie krajowym i regionalnym,*
 - *bezpośredni udział w realizacji zadań związanych z komunikowaniem, informacją i promocją działań prorozwojowych podejmowanych w celu realizacji celów KSRR,*
 - *dokonywanie monitorowania i oceny przebiegu procesów rozwojowych w ramach własnej działalności (np. badania dokonywane przez instytuty naukowe i badawcze czy monitorowanie działalności publicznej przez organizacje pozarządowe).*
- *udział we wdrażaniu polityki rozwoju przez:*
 - *przejmowanie części zadań wdrożeniowych na poziomie regionu na podstawie porozumienia lub umowy z samorządem województwa,*
 - *tworzenie ugrupowań nieformalnych dla realizacji przedsięwzięć sprzyjających osiągnięciu celów rozwojowych na danym terytorium,*
 - *wdrażanie na poziomie regionalnym i lokalnym projektów we współpracy z partnerami publicznymi (w tym, w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego) dla realizacji przedsięwzięć zapisanych w kontrakcie terytorialnym.”*

Chociaż samo określenie partnerów może tu budzić wątpliwości - bo trudno oddzielić partnerów społeczno-gospodarczych od organizacji pozarządowych (dotychczas organizacje mieściły się w tej kategorii, trudno też znaleźć rozróżnienie dla stowarzyszeń nie będących organizacjami pozarządowymi. Jednak jak wynika z opisu zadań szczególny nacisk położony jest na **partnerstwo na poziomie regionu i lokalnej społeczności**. Wydaje się, że próby ograniczenia partnerstwa na poziomie centralnym jest czymś charakterystycznym dla naszego systemu. Wystarczy porównać obowiązki jednostek samorządu terytorialnego i administracji centralnej wobec organizacji pozarządowych Programy współpracy czy zasady konsultacji są obligatoryjne na poziomie regionów i samorządów lokalnych, fakultatywne zaś na poziomie ministerstw. Niepokojący jest też brak udziału przedstawicieli partnerów na poziomie Komitetu

Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju⁶ - może to bowiem oznaczać, że w przyszłej perspektywie nie będzie ciała o funkcjach KK NSRO.

Dokumenty unijne

Podstawowym dokumentem, który bezpośrednio wpływał i będzie wpływał na realizację zasady partnerstwa są rozporządzenia Rady (WE): określenie partnerstwa zmienia w nich swoje zapisy i tak:

- na lata 2004-2006 obowiązywał zapis: *“działania Wspólnoty powinny być komplementarne lub powinny stanowić wkład do działań Państw Członkowskich; w celu zagwarantowania znaczącej wartości dodanej należałoby wzmocnić partnerstwo; dotyczy to organów regionalnych i lokalnych, innych właściwych organów, w tym organów odpowiedzialnych za środowisko i wspieranie równości kobiet i mężczyzn, partnerów gospodarczych i społecznych oraz innych właściwych organów; w proces przygotowania, monitorowania i oceny pomocy zostaną włączeni odpowiedni partnerzy”.*
- na lata 2007-2013 zapis: *“w zależności od potrzeb i zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi i praktyką krajową, każde państwo członkowskie organizuje partnerstwo z władzami i podmiotami, takimi jak: a) właściwe władze regionalne, lokalne, miejskie i inne władze publiczne; b) partnerzy gospodarczy i społeczni; c) inne odpowiednie podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, partnerów zajmujących się zagadnieniami z zakresu środowiska naturalnego, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za wspieranie równości mężczyzn i kobiet.”*
- na lata 2014-2020 (propozycja) *“W odniesieniu do umowy partnerskiej oraz odpowiednio do każdego programu państwo członkowskie powinno zorganizować partnerstwo z przedstawicielami właściwych organów regionalnych, lokalnych, miejskich i innych władz publicznych, partnerów gospodarczych i społecznych oraz podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów działających na rzecz ochrony środowiska, organizacji pozarządowych i organów odpowiedzialnych za promowanie równości i niedyskryminacji. Celem takiego partnerstwa jest poszanowanie zasady wielopoziomowego sprawowania rządów, zapewnienie odpowiedzialności zainteresowanych organów za planowane interwencje oraz korzystanie z doświadczenia i wiedzy stosownych podmiotów”*

Odwoływanie się do już istniejących dokumentów unijnych i współdziałanie partnerów podczas tworzenia kolejnych to niewątpliwie nie tylko test na zasadę partnerstwa, ale także warunek tego, że zasada partnerstwa będzie rozumiana w sposób uzgodniony ze stronami partnerstwa.

OCENA DOTYCHCZASOWEJ PRAKTYKI

⁶ przedstawiciele GR SO występowali z zapytaniem do rządu w tej sprawie

Partnerstwo - co podkreśla wiele dokumentów programowych - jest ważnym składnikiem lepszego zarządzania państwem i to niezależnie jaką formułę zarządzania się przyjmie (z dokumentów wynika, że władza nie może zdecydować się pomiędzy menadżerskim (SSRK) a wielopoziomowego (wieloszczeblowego) systemu zarządzania w KSRR gdzie sugeruje się:

„odejścia od silnie scentralizowanego modelu sprawowania władzy (top-down), na rzecz wzmocnienia wielopoziomowego (wieloszczeblowego) systemu zarządzania (multi-level governance), m.in. poprzez wprowadzenie nowego instrumentu partnerstwa i koordynacji działań ukierunkowanych terytorialnie – kontraktu terytorialnego”

Problemem jest jednak to, że sama administracja nie ma jasnej wizji zarządzania publicznego (co jak wskazywałem widać w dokumentach strategicznych). Artykułuje to sama administracja, która w dokumencie “ Ukierunkowanie środków wspólnotowych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych (guidance paper). Doświadczenia z wdrażania NSRO w świetle badań i analiz – wnioski na przyszłość”. [MRR. Warszawa, lipiec 2010 r.] podkreśla:

“Brak wizji i strategii funkcjonowania państwa – zdefiniowanych potrzeb i wyzwań, a przede wszystkim pożądanego stanu zmian - stwarza zagrożenie dla udowodnienia w przyszłości skuteczności prowadzonych działań. Głównie jednak, bez uprzednio trafnie określonych potrzeb i skierowania środków na te elementy, które najbardziej odpowiadają problemom, rodzi niebezpieczeństwo nieefektywnego wykorzystania EFS do przeprowadzenia kompleksowej modernizacji struktur państwa.”

Mamy więc potrzebę dobrego zarządzania, w tym szczególnie zarządzania strategicznego opartego o udział partnerów. Jednak potrzeba ta nie jest realizowana, czy nie jest realizowana w stopniu wystarczającym. Wskazują na to badania ewaluacyjne zlecane przed administrację. Jak wynika z ewaluacji, bez dokładniejszego zdefiniowania m.in. istoty partnerstwa, czy zasad konsultacji trudno o skuteczne mechanizmy. I tak na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przygotowano badanie z 2009 “Ocena realizacji zasady partnerstwa w ramach SPO RZL i PO KL” przygotowane przez Kompanię Dobrych Usług (KDU), a w listopadzie 2010 roku powstał raport z badania “Analiza efektywności funkcjonowania komitetów monitorujących programy operacyjne na lata 2007-2013”. przygotowany przez PSDB. Z kolei w 2011 powstał raport zlecony przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” a zrealizowany Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia oraz SMG/KRC Poland Media S.A. We wszystkich przypadkach pojawiają się podobne wątpliwości co do realizacji zasady partnerstwa zarówno na szczeblu centralnym jak i regionalnym. Wszystkie też te dokumenty przedstawiają rekomendacje m.in. do funkcjonowania ciał dialogu. Podobne wnioski można też wyczytać z badań przeprowadzanych przez OFOP wśród pozarządowych członków komitetów monitorujących (por. www.ofop.eu) Bez rzeczywistej analizy i politycznej decyzji co dalej trudno będzie mówić o sprawnej realizacji zasady partnerstwa. Konieczne jest bowiem przyjęcie pewnych założeń, rozstrzygnięcie podstawowych dylematów i określenie głównych kierunków.

II. PODSTAWOWE DYLEMATY

KWESTIE DEFINICYJNE

Jak już wspomniałem na wstępie kwestie definicyjne są kluczem do racjonalnej dyskusji. Musimy się zgodzić na pewien język inaczej nie ma szans na „dogadanie się”. Niestety brak jest wystarczająco jasnych, choćby i arbitralnych rozstrzygnięć co do zakresu znaczeniowego. Jest na pewno trudne na poziomie dokumentów unijnych, gdzie próbuje się opisywać bardzo różne rzeczywistości społeczno-prawne, ale tym bardziej powinniśmy na poziomie krajowym dążyć do jednoznaczności.

W powyższych rozważaniach widzieliśmy już problemy dotyczące tego kto jest partnerem społeczno-gospodarczym, kto organizacją pozarządową. Ogólna praktyka przyjmuje, że partnerzy społeczni to związki zawodowe i organizacje pracodawców, zaś partnerzy społeczno-gospodarczy to także szeroko rozumiane organizacje pozarządowe (w tym także np. izby gospodarcze). Oczywiście jest to mylące, bo z punktu widzenia organizacji pozarządowych (obywatelskich – węższe rozumienie) to one bardziej są partnerami społecznymi. Nie będzie idealnych pojęć, ale niech przynajmniej będą dookreślone.

To samo dotyczy kwestii dialog społeczny, dialog obywatelski. Wspomniany wyżej dokument rządowy „Zasady dialogu...” traktuje dialog społeczny jako szerokie spektrum działań, w którym mieści się zarówno tradycyjny dialog społeczny (w węższym rozumieniu) oraz dialog obywatelski. Ale przecież są interpretacje, które dialog obywatelski traktują szeroko jako całość form dialogu, gdzie dialog społeczny jest elementem obok tego, co się czasem określa dialogiem ustrukturalizowanym w poszczególnych obszarach. Jeszcze inne jak np. SRKS traktują to jako równoległe, rozdzielne formy dialogu. I jak to ma się do rzeczywistości, gdzie działające w Warszawie czy Łodzi **komisje dialogu społecznego** nie mają nic wspólnego z komisjami dialogu społecznego działającymi na podstawie ustawy o komisji trójstronnej i dotyczą tylko organizacji pozarządowych, a **Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego** z kolei nic wspólnego nie mają z organizacjami pozarządowymi (swojego czasu bardzo silnie to podkreślały).

Sama zasada partnerstwa budzi podstawowe wątpliwości definicyjne. Pomijając już różnice interpretacyjne, kto i z jakiego ramienia ma być partnerem administracji publicznej, pozostaje kwestia wąskiego rozumienia partnerstwa jako **partnerstwa projektowego (publiczno-prywatnego lub publiczno-społecznego)** w realizacji zadań. Partnerstwo w strategicznym (programowym) znaczeniu właściwie nie wzbudza zainteresowania (poza pewnymi kręgami głównie partnerów społeczno-gospodarczych) i traktowane jest jako coś o mniejszym znaczeniu. Ale nawet jeśli już mówimy o partnerstwie w kontekście planowania, wdrażania (ale nie na poziomie realizacji projektu ale realizacji np. całego programu operacyjnego) i oceny polityk publicznych to wydaje się, że mamy do czynienia z zawężaniem zasady partnerstwa jedynie do pewnych elementów (np. komitety monitorujące czy konsultacje). Tu stosuje się czasem wymiennie pojęcie dialogu społecznego/obywatelskiego.

Konieczne jest więc sformułowanie słownika dotyczącego zasady partnerstwa w którym zdefiniowano by podstawowe pojęcia takie jak: **partnerstwo** (projektowe, programowe) i **zasadę partnerstwa, dialog** (społeczny, obywatelski, ustrukturalizowany, zinstytucjonalizowany, niezinstytucjonalizowany), **partnerów** (z podziałem na określone grupy i podgrupy), **„dobrze rządzenie”** (i rolę partnerstwa w tej formie zarządzania państwem), **partycypację społeczną** (jako prawa udziału obywateli w życiu publicznym, w tym minimum

konsultacji), **instytucje partnerskie** (w tym ciała doradcze, konsultacyjne, dialogu), **umowę społeczną** (pakty, compacty) itp. Ten słowniczek powinien być nie tylko elementem wdrażania funduszy europejskiej, ale podstawą polityki rządu wobec zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

Kwestia do rozstrzygnięcia:

W jaki sposób wypracować w oparciu o polskie normy prawne definicje poszczególne pojęcia i co zrobić, aby pojęcia te konsekwentnie używane były we wszystkich dokumentach strategicznych i operacyjnych.

CELE PARTNERSTWA

Dokument Zasady Dialogu Społecznego definiuje cele dialogu w następujący sposób:

Celem dialogu jest:

1.1 Uspółcześnienie mechanizmów podejmowania decyzji w celu uwzględnienia zróżnicowanych punktów widzenia partnerów społecznych, którzy w demokratycznym państwie posiadają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a także przeciwdziałanie eliminacji istotnych społecznych interesów z debaty publicznej i uzyskiwanie dzięki temu społecznego przyzwolenia dla prowadzonej polityki;

1.2 Równoważenie społecznych interesów, w celu zagwarantowania, że wprowadzane przez rząd rozwiązania nie służą jedynie wąskim grupom zawodowym i społecznym, ale przyczyniają się do realizacji interesu publicznego. W szczególności rozważenia, w ramach dialogu prowadzonego przez organy administracji, wymaga interes publiczny, a także interes słabiej zorganizowanych grup społecznych (podatnicy, konsumenci usług publicznych jak np. pacjenci, uczniowie) oraz osób o niskim statusie materialnym;

1.3 Przygotowanie lepszych jakościowo rozwiązań w dziedzinie polityki społeczno-gospodarczej poprzez uzyskanie szerszej i wielowymiarowej wiedzy na temat problemów, które są przedmiotem proponowanych przez rząd rozwiązań oraz prowadzenie stałej debaty ze społeczeństwem, pozwalającej na wyjaśnienie istoty proponowanych rozwiązań, a także na takie jej ukierunkowanie, które pozwala na poszerzenie społecznej akceptacji dla tych rozwiązań;

1.4 Przygotowanie partnerów społecznych i społeczeństwa do efektywnego wdrażania programów polityki publicznej, proponowanych przez rząd oraz skłonienie ich do podjęcia współodpowiedzialności za wzajemnie uzgodnione programy działań oraz do zaangażowania się na rzecz upowszechnienia, promocji i realizacji tych programów w celu realizacji interesów ogólnospołecznych;

1.5 Uzupełnienie tradycyjnych form kontroli administracji publicznej (parlament, specjalistyczne organy kontroli, środki masowego przekazu), w celu przeciwdziałania alienacji administracji publicznej w stosunku do społeczeństwa.

Efektom dialogu społecznego powinny być z jednej strony pokój społeczny, z drugiej zaś

trwały i zrównoważony rozwój kraju i społeczeństwa.

Należy podkreślić, że regulacje prawne i programy tworzone według zasad dialogu społecznego legitymizuje poparcie i porozumienie stron dialogu.

Kwestia do rozstrzygnięcia:

Czy tak zarysowane cele należy uzupełnić?

PODSTAWY ZASADY PARTNERSTWA

Przyjmując za podstawę uproszczoną wersję drabiny partycypacji można pokusić się o sformułowanie podstawowych zasad, na których partnerstwo powinno się opierać. Proponuję przyjęcie takiej oto matrycy zasad:

Współdecydowanie	5. Ustrukturalizowanie - dialog w poszczególnych obszarach musi być dobrze zdefiniowany tak aby unikać nachodzenia się kompetencji	6. Reprezentatywność - udział we współdecydowaniu odbywa się na podstawie jasno zdefiniowanych form reprezentatywności
Konsultowanie	3. Otwartość - każdy obywatel może sam lub przez akceptowanych przez siebie przedstawicieli wypowiadać się w każdej kwestii dotyczącej jego i dobra wspólnego	4. Powszechność - udział w konsultacjach powinien być powszechny, tzn. instytucje konsultujące powinny zadbać o naprawę szerokie spektrum osób i grup konsultowanych
Informowanie	1. Jawność - informacje konieczne obywatelowi do podejmowania decyzji w tym szczególnie szeroko definiowana informacja publiczna powinna być jawna	2. Dostępność - informacja potrzebna obywatelom powinna być również podana w formie, która jest dla obywatela zrozumiała

Oznacz to, że partnerstwo – w zależności od stopnia dopuszczonej partycypacji publicznej musi zapewniać jawność i dostępność informacji, otwartość i powszechność konsultacji oraz ustrukturalizowanie i reprezentatywność we współdecydowaniu. Takie założenie daje też podstawę do oceny wdrażania partnerstwa nie tylko z poziomu samej góry (czyli czy jakieś organizacje czy instytucje zostały dopuszczone do uczestnictwa na poziomie współdecydowania), ale od tego czy te współdecydowanie opiera się na solidnych podstawach informowania i konsultowania.

Kwestia do rozstrzygnięcia:

Czy tak zarysowane zasady są dobrą podstawą do oceny realizacji zasady partnerstwa?

MAPA PROBLEMÓW

Wydaje się, że realizacja zasady partnerstwa napotyka na szereg problemów, których zdiagnozowanie może walczyć przyczynić się do zwiększenia znaczenia zasady partnerstwa w praktyce. Na podstawie badań ewaluacyjnych oraz praktyki wyniesionej z udziału przedstawicieli NGO w realizacji zasady partnerstwa można sformułować niektóre z problemów, które mogą przyczyniać się do słabości wdrażania zasady partnerstwa w Polsce. Zgrupowane one zostały niezależnie od ich wagi i rodzaju w cztery kategorie

przygotowanie administracji	<ul style="list-style-type: none">• brak umiejętności wykorzystania planowania strategicznego do zarządzania• działanie pod presją czasu• brak wiary w skuteczność działań partycypacyjnych• brak wiary w dobre intencje partnerów (brak zaufania)
Przygotowanie partnerów społeczno-ekonomicznych	<ul style="list-style-type: none">• brak zasobów do prowadzenia dialogu• brak wzajemnej komunikacji• działalność akcyjna, brak stałej aktywności w tej sferze• brak wiary w dobre intencje władzy (brak zaufania)
Ramy realizacji zasady partnerstwa	<ul style="list-style-type: none">• brak jasnych reguł stanowienia prawa• brak jednolitych zasad prowadzenia konsultacji społecznych• brak jasnego podziału kompetencji między dialogiem zinstytucjonalizowanym a nie zinstytucjonalizowanym• brak jasnego podziału kompetencji (linie demarkacyjne) pomiędzy ciałami dialogu
Praktyka realizowania zasady partnerstwa	<ul style="list-style-type: none">• brak dobrych doświadczeń• słabe umocowanie wobec administracji• nieadekwatne narzędzia do stawianych zadań• nieodpowiedni skład ciał dialogu• nieodpowiedni dobór reprezentantów (system wyboru i zaplecza)• tworzenie nowych ciał ponad potrzebę

Kwestia do wyjaśnienia:

Czy dobrze opisano problemy realizacji zasady partnerstwa i czy ten zestaw wyczerpuje wszystkie problemy?

OBSZARY PARTNERSTWA

Jeżeli przyjmiemy podział na trzy obszary współpracy w dwóch wymiarach (prawo i polityki publiczne) to otrzymamy macierz:

Etap procesu	Prawo	Polityki publiczne
Programowanie	proces stanowienia prawa	proces tworzenia polityk publicznych
Wdrażanie	przestrzeganie prawa	realizacja zadań
Ocena	Monitoring i ewaluacja wdrażania prawa	monitoring i ewaluacja realizacji polityk publicznych

pytaniem pozostaje jakie formy powinno przybierać partnerstwo w poszczególnych obszarach. Obecnie dialog jest prowadzony:

proces stanowienia prawa	niedookreślone formy konsultacji, wybiórcze formy dialogu ustrukturalizowanego (ciała konsultacyjne i doradcze)
proces tworzenia polityk publicznych	szerokie konsultacje, wybiórcze formy dialogu ustrukturalizowanego (ciała konsultacyjne i doradcze)
przestrzeganie prawa	Spontaniczna aktywność obywatelska typu watch-dog Instytucje typu rzecznik praw pacjenta,
realizacja zadań	brak - kiedyś w jakimś stopniu przez komitety sterujące
Monitoring i ewaluacja wdrażania prawa	Spontaniczna aktywność obywatelska Instytucje typu rzecznik praw pacjenta,
monitoring i ewaluacja realizacji polityk publicznych	komitety monitorujące przy PO brak przy PR ⁷

Kwestia do wyjaśnienia:

Czy dobrze opisano problemy realizacji zasady partnerstwa i czy ten zestaw wyczerpuje wszystkie problemy?

⁷ Programy Rozwoju

PROPOZYCJA SYSTEMU

Z zarysowanych powyżej dylematów rysuje się obraz wyzwania, jakie stoi przed tymi, którzy podejmą się sformułowania propozycji zintegrowanego systemu realizacji zasady partnerstwa. Wydaje się jednak, że można się pokusić o sformułowanie podstawowych rekomendacji dla takiego systemu:

1. Konieczne jest ujednolicenie terminologii. W dokumentach tak strategicznych, jak i operacyjnych, powinno się stosować jednolite definicje. Nie należy też nazywać instytucji o różnych kompetencjach tymi samymi nazwami.
2. Partnerstwo jest pojemnym pojęciem, które obejmuje wielość form partycypacji publicznej. Te formy powinny układać się w jakąś całość (wzajemnie się uzupełniać) i opierać się o sekwencje zdarzeń (nie można np. równocześnie konsultować dokumentów, z których jeden wynika z drugiego). Podstawą takiego partnerstwa jest zapewnienie jawności i dostępności informacji, otwartości i powszechności konsultacji oraz ustrukturalizowania i reprezentatywności we współdecydowaniu.
3. Dla realizacji partnerstwa konieczne jest
 - zmiana w nastawieniu administracji
 - wzmocnienie partnerów
 - dookreślenie ram partnerstwa
 - dbałość o partnerstwo
4. Partnerstwo powinno dotyczyć zarówno współpracy przy tworzeniu reguł (proces stanowienia prawa) jak i wyznaczania celów strategicznych (tworzenie polityk publicznych) i to na wszystkich etapach od programowania przez wdrażanie, ewaluację i ocenę.

Szczególną rolę w realizacji zasady partnerstwa (choć to tylko element całego systemu) pełnić mogą ciała dialogu jako formy zinstytucjonalizowanego partnerstwa, które powinny czuwać nad realizacją zasady partnerstwa jako takiego. System ciał dialogu opierać się powinien o

- jasno określone cele działania poszczególnych ciał dialogu,
- ich wzajemne relacje (podział obowiązków)
- określone uprawnienia
- określone umiejscowienie w systemie społeczno-politycznym i odpowiednia obsługa
- określone składy i proporcje reprezentowanych partnerów

Celowym jest również rozpatrzenie następujących kwestii

1. Partnerstwo na poziomie krajowym wymaga istnienia dobrze umocowanego ciała, które byłoby miejscem debaty instytucji społeczeństwa obywatelskiego i reprezentowaniem poglądu partnerów społeczno-ekonomicznych. Takiej funkcji nie pełni udział partnerów w Krajowym Forum Terytorialnym (brak decyzyjności), czy Komitecie Koordynacyjnym NSRO (dotyczy w dużym stopniu tylko wdrażania funduszy), tym bardziej, że są to ciała gdzie widoczna jest przewaga administracji. Nie pełnią jej również takie ciała dialogu jak Komisja Trójstronna czy Rada Działalności Pożytku Publicznego⁸ Być może

⁸ Umiejscowienie i kompetencje RDPP oraz zasady wyboru do nie przedstawicieli ngo powinny być jak najszybciej dostosowane do potrzeb realizacji zasady partnerstwa.

rozwiązaniem jest powołanie Rady Społeczno-Ekonomicznej na wzór analogicznych działających w innych krajach Unii.

2. Partnerstwo powinno opierać się na zasadzie funkcjonalności tzn. nie należy mnożyć bytów ponad potrzebę, nie należy do każdego problemu tworzyć odpowiedniego ciała. System powinien jednak pozwalać na wykorzystywanie istniejących ciał dialogu w danym obszarze do rozwiązywania pojawiających się kwestii (np. przez tworzenie różnego rodzaju grup roboczych, podkomitetów).
3. Należy dążyć do integracji, a przynajmniej współpracy ciał dialogu na podobnych poziomach (np. szczebla samorządowego czy konkretnego ministerstwa), tak aby osiągały synergię działań.
4. Należy odróżnić ciała doradcze np. przy ministerstwach, które są formą panelu ekspertów (osoby biorące w nich udział powinny być wynagradzane) od ciał dialogu, gdzie reprezentowane są interesy strony społecznej.
5. Należy włączyć w system partnerstwa dobre przykłady umów społecznych (paktów, okrągłych stołów) jako elementu wdrażania zasady partnerstwa, obok typowych form takich jak konsultacje czy ciała dialogu.

Kwestie do rozstrzygnięcia:

Czy system budowy powinien być tworzony

- sektorowo czy tematycznie (np. przy ministerstwie czy ciało międzyministerialne)
- w sposób jednolity czy równoległy
 - osobno dialog społeczny i obywatelski,
 - osobno poszczególne dialogi ustrukturalizowane
 - osobno dla procesu stanowienia prawa i polityk publicznych
 - osobne ciała dotyczące planowani, wdrażania i monitoringu
 - np. komitety sterujące i monitorujące

DLACZEGO GR SO PRZY KK NSRO

To, iż propozycje założeń do systemu realizacji zasady partnerstwa powstają w ramach Grupy roboczej ds. społeczeństwa obywatelskiego działającej przy Komitecie Koordynacyjnym Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, ma swoje uzasadnienie:

1. KK NSRO powstał *"dla prawidłowej realizacji funkcji koordynacji polityk horyzontalnych, jak i strategicznego monitorowania i oceny realizacji NSRO"*. *" W obszarze koordynacji polityk horyzontalnych KK będzie monitorował realizację polityk należących do polityki rozwoju, w szczególności polityki konkurencyjności, spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej. KK będzie formułował opinie i rekomendacje na temat przebiegu wdrażania polityk horyzontalnych w celu zapewnienia spójnej realizacji polityki rozwoju."* Oznacza to nie tylko wąskie monitorowanie realizacji poszczególnych programów operacyjnych, ale też dbanie o spójną politykę rozwoju, w której realizacja zasady partnerstwa jest priorytetowa.

2. Celem działania GR SO jest *“formułowanie opinii i rekomendacji na temat wdrażania polityk horyzontalnych w celu zapewnienia spójnej realizacji polityk rozwoju - w tym przede wszystkim partnerstwo jako zasada funduszy strukturalnych”* Grupa Robocza jako złożona z przedstawicieli wszystkich partnerów wchodzących w skład KK NSRO (w tym przedstawicieli administracji rządowej) jest dobrym miejscem, aby sformułować rekomendacje dotyczące systemu realizacji zasady partnerstwa w Polsce.