

Dobre praktyki konsultacji legislacyjnych w ramach demokracji opartej na konsensusie. Republika Federalna Niemiec

Przemysław Kulawczuk

Wprowadzenie

Republika Federalna Niemiec jest krajem federalnym, w skład którego wchodzi kraje związkowe (landy). Układ administracyjny kraju jest czterostopniowy: poziom federalny, poziom krajów związkowych, powiaty i gminy. Każdy z poziomów administracji charakteryzuje się innym zakresem kompetencji co powoduje, że swoje obowiązki poszczególne szczeble władzy realizują bez konfliktów. W Niemczech na szczeblu federalnym władza ustawodawcza podzielona jest pomiędzy Bundestag (izba poselska) i Bundesrat (izba krajów związkowych), który jest tworzony przez przedstawicieli krajów związkowych. Każda decyzja parlamentarna Bundestagu wymaga zatwierdzenia przez Bundesrat. Czasami, kiedy partie opozycyjne uzyskują przewagę w krajach związkowych Bundesrat kontestuje ustawy zatwierdzone przez Bundestag i nie można uchwalić nowego lub zmienionego prawa. W historii Republiki Federalnej Niemiec tego typu blokady legislacyjne zdarzały się kilkakrotnie.

Dla zrozumienia specyfiki prowadzenia legislacji w Niemczech warto zwrócić uwagę na wysoce profesjonalny aparat administracyjny i prawniczy, który jest w stanie bardzo sprawnie przeprowadzić od strony technicznej procedurę legislacyjną, pod warunkiem, że przedmiot legislacji nie jest gorącym tematem z punktu widzenia polityki publicznej. Inną charakterystyczną cechą prawodawstwa Niemiec jest duża skłonność do poszukiwania konsensusu i wypracowywania kompromisów w trudnych tematach, o ile nie mają one charakteru bezpośrednio politycznego. Poza tym, niemiecka demokracja ma typowy charakter wyborczy i to w sposób bezpośredni odnosi się też to do systemu tworzenia prawa. W systemie tym preferowane są rozwiązania, które odpowiadają wynikom wyborczym i woli zwyczajnych grup politycznych.

1. Ścieżka legislacyjna

Każdy szczebel władzy publicznej posiada swoje specyficzne reguły tworzenia prawa i włączania partnerów społecznych do procesu konsultowania opracowywanych rozwiązań prawnych. Poniżej przedstawiono zasadnicze reguły stanowienia prawa na szczeblu federalnym. Projekty ustaw może przygotowywać rząd federalny, Bundestag lub Bundesrat. Typową ścieżką legislacyjną jest ścieżka poprzez rząd federalny. Zasady techniki legislacyjnej opisane są w dokumencie *Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries*, który reguluje technikę legislacyjną w Republice Federalnej Niemiec, zaczynającą się na szczeblu rządowym.

Typowa ustawa składa się z tekstu ustawy, uzasadnienia oraz streszczenia treści, które umieszcza się jako stronę czołową. Uzasadnienie musi między innymi zawierać ocenę skutków regulacji. Za przygotowanie wstępnych propozycji ustaw odpowiedzialne są ministerstwa. Ocena skutków regulacji powinna być opracowana po konsultacji z innymi ministerstwami, które mogą zgłaszać swoje uwagi do oceny. Wszystkie implikacje finansowe ustawy powinny zawierać przedstawienie sposobów kalkulacji oraz ich założeń. Wytyczne w zakresie opracowywania OSR opracowuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Dane na temat finansowych skutków ustawy trzeba konsultować z Ministerstwem Finansów, które

opracowuje wytyczne w zakresie zasad dokonywania tego typu kalkulacji. Może się zdarzyć, że Ministerstwo Finansów zakwestionuje wyniki kalkulacji i trzeba ją ponowić. Wszelkie skutki finansowe ustawy dotyczące władz lokalnych oraz krajów związkowych powinny być obliczone oddzielnie. Dla dokonania tego typu kalkulacji niezbędne jest uzyskanie danych od władz lokalnych oraz krajów związkowych. Warto podkreślić, iż wszelkie skutki finansowe ustawy, które mogłyby spowodować koszty dla biznesu (a w szczególności dla MSP) oraz dla konsumentów muszą być skonsultowane (na wczesnym etapie) z Ministerstwem Gospodarki i Technologii. Ministerstwo opracowujące projekt ustawy powinno również zasięgnąć informacji szczegółowych dotyczących ustawy od ekspertów i stowarzyszeń oraz w szczególności od małych i średnich przedsiębiorstw, które mogłyby być dotknięte skutkami ustawy. W uzasadnieniu ustawy federalne ministerstwo powinno określić, kiedy i po jakim okresie będzie przeprowadzony przegląd ustawy. Przegląd jest przeprowadzany w celu sprawdzenia, w jakim zakresie zostały osiągnięte cele ustawy oraz jakie efekty uboczne wywołała ustawa.

Przed przedstawieniem ustawy na posiedzeniu rządu ustawa podlega konsultacjom międzyresortowym z innymi ministerstwami, zwłaszcza z tymi, których sfery odpowiedzialności mogą być objęte przez planowaną ustawę. Również Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Sprawiedliwości muszą być włączone w proces sprawdzania na ile ustawa jest zgodna z Konstytucją. Wszystkie ministerstwa, które są włączone w proces sprawdzania ustawy powinny, zgodnie z przepisami federalnymi, mieć wystarczającą ilość czasu na konsultację projektu ustawy. Ministerstwo przygotowujące projekt ustawy jest zobowiązane do zorganizowania debaty, tak aby wszystkie ministerstwa mogły wypowiedzieć się na temat treści proponowanej ustawy.

Jeżeli w rozmowach (konsultacjach) międzyresortowych nie udaje się osiągnąć kompromisu to przepisy federalne dają możliwość kontynuacji prac nad ustawą zwłaszcza, jeżeli są one kosztowne, dopiero po decyzji rady ministrów. W przeciwnej sytuacji, kiedy nie udaje się kompromisowo rozwiązać zasadniczej różnicy poglądów pomiędzy ministerstwami, a rada ministrów nie podejmie decyzji czy kontynuować prace nad ustawą, proces legislacyjny ulega zamknięciu. Zdarza się to jednak bardzo rzadko.

Niemiecki system tworzenia prawa wymaga kompromisowego podejścia wszystkich i jeżeli ktoś uprze się przy swoim zdaniu, to z reguły proces legislacyjny ulega wstrzymaniu. Bardzo często dla pokonania oporu jednego z partnerów legislacyjnych stosowane są rozmowy i naciski na poziomie politycznym. Może to przynieść określone rezultaty pod warunkiem, że uczestnik procesu legislacyjnego posiada ważne materiały źródłowe, udowadniające prawdziwość przedstawianych argumentów. Zanim projekt ustawy zostanie przekazany pod obrady rządu federalnego, musi przejść sprawdzenie zgodności językowej i systemowej, które jest dokonywane przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Projekt ustawy, kiedy zostanie przyjęty wstępnie przez rząd federalny, trafia do konsultacji do Krajów Związkowych oraz do krajowych stowarzyszeń władz lokalnych. Kancelaria Federalna, która koordynuje proces konsultacji jest również zobowiązana do skierowania projektu ustawy do krajowych stowarzyszeń organizacji reprezentujących podmioty, które będą objęte skutkami zastosowania przepisów ustawy. Czas, wybór organizacji do konsultacji jest uznaniową decyzją ministerstwa federalnego, które promuje (wnosi) nową ustawę. Konsultując projekt gotowej ustawy, załącza się zwyczajowo uzasadnienie ustawy i stronę tytułową. Przed przyjęciem ustawy przez rząd federalny jest ona publikowana i udostępniana publicznie, aby prasa i opinia publiczna mogły się dowiedzieć o kształcie projektu.

Podczas posiedzenia rządu federalnego ministrowie mogą przedstawić wnioski w sprawie poprawy ustawy, które mogą być przyjęte lub odrzucone przez rząd. Po przyjęciu projektu ustawy przez rząd federalny jest ona kierowana do Parlamentu, który składa się z dwóch wcześniej wspomnianych izb: Bundestagu (izby poselskiej) oraz Bundesratu (izby krajów związkowych). Dalsze procedowanie prowadzone jest przez Bundestag i Bundesrat. Ustawy uchwalane są przez Bundestag (w tym praca w komisjach) a następnie niezwłocznie przekazywane do Bundesratu. Bundesrat, który w terminie trzech tygodni może zażądać powołania specjalnej, mieszanej komisji składającej się z Bundestagu i Bundesratu, której zadaniem jest wniesienie poprawek do ustawy. Jeżeli takie poprawki zostaną wniesione to Bundestag może je przyjąć lub odrzucić. Ustawę uważa się za przyjętą, jeżeli Bundesrat nie zgłosił sprzeciwu lub wniosków w zakresie poprawek ustawy albo, kiedy Bundestag odrzuci wnioski Bundesratu. Formuła współpracy pomiędzy Bundestagiem i Bundesratem nosi nazwę Komisji Mediacyjnej. Działalności Komisji Mediacyjnej jest rozwiązaniem mającym na celu znalezienie kompromisu, wtedy, gdy do porozumienia nie mogą dojść obie izby parlamentu. W takiej sytuacji na wniosek co najmniej 5% członków Bundestagu, można powołać Komisję Mediacyjną, która składa się w równej liczbie z członków obu izb parlamentu. Kiedy Komisja przyjmie kompromisową propozycję ustawy, wówczas ustawa ta musi być niezwłocznie przedstawiona pod obrady izby. Izba może w takim przypadku tylko przegłosować kompromisowy projekt ustawy lub go odrzucić. (Reguła 10 Komisji ds. mediacji). Jeżeli propozycja ustawy zgłoszona przez Komisję ds. mediacji dotyczy konstytucji RFN to zmiana każdego przepisu powinna być głosowana oddzielnie.

Niemieckie podejście do pracy w komitetach Bundestagu różni się istotnie od podejścia amerykańskiego. Według Reguły 69 Procedury Niemieckiego Bundestagu¹, posiedzenia komitetów z zasady nie są otwarte dla publiczności, chyba, że komitet zadecyduje inaczej. Jednakże według reguły 69A, wówczas gdy zbliża się okres końcowych przedstawień (final deliberations), komitety mogą, w konsultacji z Konwentem seniorów, przeprowadzać rozszerzone publiczne zebranie (debatę publiczną) na dany temat. Agenda tego typu debaty powinna być przedstawiona członkom parlamentu i rządowi federalnemu.

Rozszerzone publiczne zebrania komitetów wymagają specjalnych pomieszczeń, które posiadają galerie dla gości, galerię prasową i miejsce dla telewizji. Tego typu publiczne zebrania komitetów odbywają się z reguły podczas końcowej debaty. Dobre warunki do tego typu zebrań panują w nowej siedzibie niemieckiego Parlamentu w Berlinie. W efekcie, publiczny charakter zebrań komitetów pozwala na lepsze przedstawienie różnych opcji ale nie służy ustalaniu faktów, niezbędnych do podejmowania decyzji. Te fakty powinny być już zebrane podczas wcześniejszych zebrań komitetów.

Jedną z metod uzyskiwania informacji na temat faktów niezbędnych do zbudowania stanowiska komitetu może być przesłuchanie publiczne. Według reguły 70, informacje mogą być uzyskiwane w ten sposób od ekspertów, przedstawicieli grup interesów i innych osób, które mogą dostarczyć niezbędnych informacji. Tego typu przesłuchanie publiczne powinno się odbywać, jeżeli zażąda tego co najmniej jedna czwarta członków danego komitetu (w Polsce większość). Jeżeli przesłuchanie publiczne odbywa się na wniosek mniejszości komitetu, to komitet musi przesłuchać wskazane przez mniejszość osoby. Jeżeli komitet ograniczy liczbę osób, które będą podlegać przesłuchaniu, mniejszość może wskazać tylko taką liczbę przesłuchiwanym, jaka wynika z proporcji liczby członków mniejszości do ogółu

¹ *Rules of Procedure of the German Bundestag*, 2006.

członków komitetu. Zasadniczo w niemieckiej praktyce parlamentarnej wyszczególnia się dwa podstawowe cele przesłuchań publicznych: uzyskanie specjalistycznej informacji oraz zainteresowanie mediów i opinii publicznej sprawą podlegającą debacie.² Można w ten sposób wywrzeć pewien wpływ na opinię publiczną, która za pomocą nacisków na parlamentarzystów może wymóc wprowadzenie określonych przepisów. Bardzo często w niemieckiej praktyce parlamentarnej wycofywano ustawy, ponieważ większość ekspertów i osób zaproszonych do przedstawienia swojego stanowiska wypowiadało się niekorzystnie o ustawach i ich szkodliwym wpływie na gospodarkę i społeczeństwo. Z tego też względu przesłuchania publiczne są ważnym narzędziem, za pomocą którego można ograniczyć uchwalenie społecznie niekorzystnej legislacji. Zwyczajowo, liczba przesłuchań publicznych w komisjach Bundestagu rośnie w okresach przedwyborczych.

2. Demokracja oparta na konsensusie jako substytut uregulowań prawnych gwarantujących udział partnerów społecznych w procesie konsultacji

Jedynym na szczeblu federalnym dokumentem regulującym udział partnerów społecznych w procesie konsultacji są zasady rządu federalnego *Joint Rules of Procedure*, które określają, że ministerstwa są zobowiązane do prowadzenia konsultacji z organizacjami reprezentującymi podmioty, które są wystawione na działanie określonego typu legislacji. W praktyce wszystkie istotne zagadnienia, dotyczące takich kwestii jak wybór partnerów do konsultacji, harmonogram, informacja zwrotna, publikacja stanowisk i inne ważne zagadnienia ustalane są uznaniowo przez ministerstwa. W praktyce w RFN nie ma żadnych ustawowych gwarancji udziału partnerów społecznych w procesie legislacyjnym. Sytuacja ta jest krytykowana przez organizacje międzynarodowe, takie jak OECD (*Better Regulation in Europe: Germany* s. 73-79), które zauważają, że na przestrzeni lat 2004-2010 Niemcy nie uczyniły nic aby problematykę tę (procesu konsultacji legislacyjnych) w sposób transparentny uregulować prawnie. Sytuacja jest o tyle dziwna, że w Niemczech funkcjonuje dobrze rozwinięte społeczeństwo obywatelskie, jest bardzo silny sektor organizacji pozarządowych, funkcjonują silne fundacje związane z partiami politycznymi, które, gdyby ich prawa miały być naruszane – ostro by zaprotestowały. Tymczasem nic takiego się nie dzieje, funkcjonuje system uznaniowy, który dobrze się sprawdza.

“Niemcy zwyczajowo są uważane za kraj demokracji opartej na konsensusie. Ich struktura federalna, dwuizbowość, korporacjonizm i potężny sąd konstytucyjny wymagają działania opartego na współdziałaniu wszystkich aktorów włączonych w proces podejmowania decyzji legislacyjnych. Wydaje się zatem mało zadziwiające, że badania obejmujące proces tworzenia prawa w Niemczech podkreśliły wpływ parlamentarnych i pozaparlamentarnych instytucji, które redukują konflikty i promują zachowania kooperatywne.” (Burkhart, Simone and Lehnert, Matthias (2008) *Between Consensus and Conflict: Law-Making Processes in Germany*, German Politics, 17: 3, 223 — 231). Pomimo tego faktu również i w Niemczech obserwowane jest ostre współzawodnictwo pomiędzy partiami politycznymi. W 1984 roku Arend Lijphart sformułował dwie koncepcje demokracji parlamentarnej: większościową i opartą na konsensusie. Przeprowadzone badania w tym zakresie dotyczące niemieckich krajów związkowych wykazały, że w zachodnich landach dominuje model demokracji większościowej, natomiast w landach wschodnich i wielkich miastach (Hamburg, Brema, Berlin) dominuje model oparty na konsensusie. (*Patterns of Democracy in the German*

² http://www.bundestag.de/hhtdocs_e?legislat/10hearings z 13 lipca 2006.

Länder. Measurement and Empirical Findings, Markus Freitag, Adrian Vatter, 2008). Na szczeblu federalnym dominuje model demokracji opartej na konsensusie.

W tego typu demokracji ważną rolę odgrywają nieformalne przed konsultacyjne rundy wymiany poglądów ministerstw z władzami regionalnymi, gminami i organizacjami pozarządowymi. Pozwalają one na zbliżenie stanowisk różnych partnerów już na wstępnym etapie procedury legislacyjnej, jeszcze przed pisaniem samej ustawy. Rezultaty tego typu nieformalnych uzgodnień są następnie uwzględniane w projekcie legislacji i te same strony są konsultowane po raz drugi. W braku porozumienia, konsultacje nabierają formy negocjacji z kluczowymi interesariuszami, a celem takich negocjacji jest znalezienie konsensusu.

Konsultacje elektroniczne, według typowych zasad dla krajów anglosaskich, znajdują się na wstępnym etapie rozwoju i dopiero w 2008 roku odbyła się pierwsza runda konsultacji elektronicznych. Miała ona miejsce w przypadku konsultacji ustawy *Citizens Portal Act of 2008*. Po raz pierwszy obywatele mogli nanosić komentarze na projekcie ustawy. Uczestniczący w tym procesie mogli widzieć komentarze innych internautów.

Jak napisano we wspomnianym raporcie OECD z 2010 roku „Kombinacja działań nieformalnych opartych na silnie zakotwiczonej tradycji wydaje się być lubiana przez tych uczestników (NGO), którzy są w systemie i posiada pewne silne strony w kontekście Niemiec” (OECD 2010). Pomimo tego Niemcy stopniowo testują otwarte podejście do publicznych konsultacji, np. dotyczących zmniejszenia ciężarów administracyjnych dla małego biznesu. Raport OECD stwierdza, że generalnie uczestnicy systemu są zadowoleni z poziomu konsultacji, zwłaszcza jeżeli współpracują z władzami państwowymi od lat. Ponieważ niemiecki system polityczny i organizacyjny bardzo wspiera trwałość instytucji i struktur, to współpraca w procesie legislacyjnym pomiędzy głównymi aktorami z sektora rządowego i pozarządowego przebiega harmonijnie i oparta jest na wzajemnym zrozumieniu. Oczywiście zdarzają się ostre spięcia i zderzenia pomiędzy stronami ale nie są one tak częste, jak w demokracjach większościowych. Jeżeli system jest nastawiony na poszukiwanie porozumienia na gruncie merytorycznym a w mniejszym stopniu na gruncie politycznym, to proces legislacyjny przebiega bez większych zakłóceń. W ramach dobrej praktyki poszczególne ministerstwa opracowują sprawozdania z procesu legislacyjnego, w ramach których omawiają prowadzone przez siebie działania konsultacyjne. Trudno jednak na ich podstawie określić liczbę przeprowadzonych konsultacji, ich jakość oraz stopień w jakim wpłynęły one na ostateczny kształt legislacji.

Pojawia się pytanie, jakie czynniki powodują tak duże nastawienie na współpracę w procesie legislacyjnym w Niemczech, a są w dużym stopniu nieobecne w innych krajach. Wydaje się, że na większą niż w innych krajach kooperatywność partnerów w Niemczech wpływają szczególne czynniki historyczne i psychologiczne. Niemcy przegrały dwie wojny, ich obszar został ograniczony do mniej niż 50% stanu z roku 1914. Na mniejszej powierzchni trzeba rozwiązać więcej problemów bardzo zagęszczonej ludności. Po drugie, powojenne Niemcy w swoich strefach okupacyjnych na Zachodzie musiały uzgadniać szereg praktycznych rozwiązań związanych z organizacją życia codziennego. Uzgadnianie stanowisk zostało więc niejako wbudowane w system i było konieczne, aby zaczęła działać RFN. Po trzecie, w obliczu trudności, ludzie mają skłonność do zwierania szeregów i obecny model funkcjonowania demokracji w większości wschodnich landów i wielkich miastach jest odpowiedzią na konieczność wspierania się w obliczu poważnych problemów rozwojowych.

Czy demokracja konsensualna jest możliwa w Polsce? Polska jest bardzo podzielona. W wielu gminach i miastach działa demokracja konsensualna, ale dominuje model

większościowy. Na szczeblu krajowym dominuje model większościowy – polaryzacyjny, który doprowadza do utrwalenia dominacji dwóch partii ale faktycznie rozrywa kraj na dwie, silnie skonfliktowane ze sobą części. Model większościowy w polskim wydaniu wywołuje erozję kultury politycznej i tworzy mało zachęcający klimat do współpracy. Wydaje się, że znacznie lepsze wyniki osiągają te samorzady, w których istnieje skłonność do współpracy, stymulowana przez wybrane władze samorządowe.

3. Przykłady działań władz publicznych mających na celu pozyskanie opinii partnerów społecznych

Jak wspomniano wcześniej, Niemcy nie są krajem, który stosuje typowe formuły konsultowania tworzonej legislacji poprzez szerokie pozyskiwanie uczestników konsultacji i opiera się w większym stopniu na kontaktach fachowych z dużymi organizacjami społecznymi. Jednak pojawiły się pierwsze przykłady tego typu działań. W 2008 roku rząd federalny zorganizował po raz pierwszy konsultacje elektroniczne przy prowadzeniu legislacji dot. portali obywatelskich i społecznościowych *Citizens Portal Act of 2008*. W ramach konsultacji internauci mogli nanosić komentarze na projekcie ustawy. Uczestniczący w tym procesie mogli widzieć komentarze innych internautów. Konsultacja ustawy on-line miała za zadanie uczynić projekt przejrzystym. W szczególności poszukiwano rozwiązań dla bezpośredniej partycypacji obywatelskiej po to, aby zgromadzić opinie na temat projektu i opracowywanej propozycji legislacyjnej. Konsultacja elektroniczna trwała od 20 listopada do 12 grudnia 2008 roku. Pierwszy raz w historii niemieckiej legislacji uczestnicy mogli nanosić uwagi na projekcie na szczeblu federalnym. Strona internetowa dotycząca konsultacji została odwiedzona około 12 000 razy i wniesiono 108 komentarzy. Te komentarze zostały wzięte pod uwagę razem z opiniami organizacji społecznych biorących udział w konsultacji. W końcowym rezultacie propozycja legislacyjna została zaakceptowana przez Radę Ministrów w lutym 2009 roku.

Innym przykładem wciągania obywateli do procesu konsultowania prawa była elektroniczna konsultacja rządowej strategii w zakresie e-government zatytułowana "*e-Government 2015 - Ideen für eine nationale e-Government-Strategie*". Trwała ona do 30 września 2009 roku. Celem tej strategii było stworzenie wspólnych ram w zakresie federalnego e-governmentu, współpracy pomiędzy federacją, landami i gminami. Rozważano takie kwestie, jak: zaufanie, bezpieczeństwo internetowe, sprawność i efektywność, ochrona danych, przejrzystość i e-partycypacja. Warto podkreślić, iż to właśnie rząd federalny wstawił e-partycypację jako jedną z kilku dziedzin wiodących do agendy konsultacji. Włączenie interesariuszy i obywateli do procesu legislacyjnego jest postrzegane przez władze publiczne jako metoda zwiększająca przejrzystość procesu podejmowania decyzji i sposób lepszego zrozumienia potrzeb tych obywateli i organizacji, które będą wystawione na skutki działania regulacji, a także jako czynnik ujawnienia różnych innych skutków regulacyjnych niż oczekiwane. Pomimo dużych zamierzeń rząd federalny nie utworzył jeszcze portalu federalnego, na którym byłyby prowadzone wszystkie konsultacje elektroniczne i do tej pory posiłkowano się pomocą organizacji badawczych w tym zakresie. W ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych stworzono portal www.e-konsultation.de, na którym w ciągu 3 lat funkcjonowania (od 2008 roku) zamieszczono 5 konsultacji elektronicznych (wszystkie dotyczyły Internetu), ale średnio były to tylko 2 konsultacje rocznie. Wydaje się, że nie jest to dobry wynik. Z drugiej strony nie było zbyt dużej potrzeby w zakresie konsultacji elektronicznych, ponieważ większość spraw uzgadnia się z krajowymi przedstawicielstwami interesariuszy w drodze spotkań nieformalnych.

4. Przykłady organizacji ściśle współpracujących w procesie legislacyjnym z władzami publicznymi

Poniżej przedstawiono trzy przykłady niemieckich organizacji, które włączone są w duży stopniu w proces konsultacji prawa. Pierwszą z nich jest Stowarzyszenie Niemieckich Izb Przemysłowo-Handlowych, drugą Związek Niemieckiego Przemysłu, a trzecią Niemiecki Związek Pracodawców.

4.1. DIHK – Stowarzyszenie Niemieckich Izb Przemysłowo-Handlowych³

Stowarzyszenie Niemieckich Izb Przemysłowo-Handlowych zrzesza ponad 80 izb gospodarczych, które działają w ponad 110 biurach i lokalizacjach. Jest to wspólne przedsięwzięcie izb handlowych, pomyślane jako forma wspólnej reprezentacji izb. DIHK definiuje funkcje systemu izb gospodarczych w Niemczech w sposób podanych poniżej.

▶ Są one zasadniczym partnerem dla polityków i decydentów politycznych, współpracują z władzami wszystkich szczebli: lokalnymi, regionalnymi, federalnymi i europejskimi, tak aby wpływać na kształt opinii i decyzji w zakresie polityki.

▶ Jako niezależny rzecznik gospodarki rynkowej są rękojmią tego, że przejrzyste regulacje będą zapewnione wszystkim uczestnikom rynku oraz, że pozwolą one wypełniać różnorodne funkcje, które zostały nałożone na biznes przez władze publiczne.

▶ Są również dostawcami usług dla swoich członków i wspierają zrzeszone w nich przedsiębiorstwa w osiąganiu przez nie celów biznesowych.

Izby przemysłowo-handlowe działają jak przedsiębiorstwa i są mocno skupione na klientach. Na szczeblu lokalnym i regionalnym są one włączane w proces planowania infrastruktury oraz gospodarki przestrzennej. Są także partnerami w konsultacjach oraz wykonują wiele funkcji związanych z rozwojem lokalnym i regionalnym. Z kolei Stowarzyszenie Niemieckich Izb Przemysłowo-Handlowych (DIHK) pełni rolę integratora działalności networkingowej i zapewnia przedstawicielstwo izb na szczeblu federalnym. DIHK koordynuje również Sieć Niemiecko – Krajowych Izb Bilateralnych (German Chamber Network – AHK), która działa za granicą.

DIHK jest ważnym partnerem do konsultacji rozwiązań w zakresie: technologii i innowacji, zmiany technologicznej i zielonej energii, przedsiębiorczości oraz regulacji działalności gospodarczej. Izby gospodarcze oraz ich stowarzyszenie DIHK były rzecznikiem obniżenia opodatkowania działalności przedsiębiorczej, które to zmiany zostały wprowadzone w dwóch latach 2008-2009. DIHK prowadzi dialog z rządem i parlamentarzystami w zakresie problematyki podatkowej, wydatków publicznych, budżetu i finansów, prywatyzacji i przejrzystości w gospodarce publicznej. W ramach tych tematów izby gospodarcze i DIHK są zawsze zapraszani do konsultacji, uzgodnień i grup roboczych. Czasami ministerstwo ds. gospodarki i technologii wspólnie z DIHK buduje partnerstwa w celu realizacji wspólnych projektów, jak na przykład skonstruowanie portalu e-trade.center, B2B - Renewable Energy

³ Punkt ten został opracowany na podstawie strony internetowej <http://www.dihk.de/>

Portal i szeregu innych. DIHK, podobnie jak inne izby gospodarcze, jest partnerem władz publicznych i stosunki partnerskie są oparte na dążeniu do wspólnych celów, co umożliwia włączanie przedstawicieli organizacji do grup roboczych budujących narzędzia, rozwiązania i propozycje ustawodawcze.

Bardzo ważnym zadaniem DIHK jest promocja niemieckiego eksportu i prowadzenie niemiecko - zagranicznych izb gospodarczych. Ponieważ działania ministerstwa gospodarki i technologii w dużym stopniu są powiązane z zapewnieniem dobrych warunków dla niemieckiego eksportu, to DIHK jest niejako naturalnym partnerem, który jest stale włączany w inicjatywy ministerstwa. Zdecydowana większość przedsięwzięć zagranicznych ministerstwa jest wspierana przez DIHK. Współpraca jest bliska zarówno w zakresie działań administracyjnych, jak i w zakresie nowej legislacji gospodarczej. Izby gospodarcze postrzegane są jako element wsparcia systemu władzy publicznej w zakresie gospodarki, udział w nich jest obowiązkowy i władze publiczne wręcz oczekują wkładu izb do nowo tworzonych regulacji.

4.2. BDI – Związek Niemieckiego Przemysłu⁴

O ile izby gospodarcze są postrzegane jako reprezentant małych i średnich przedsiębiorstw, to Związek Niemieckiego Przemysłu reprezentuje 35 przemysłowych sektorowych organizacji przemysłowych, posiada 15 regionalnych biur w poszczególnych krajach federalnych i kojarzy się z wielkim przemysłem. BDI reprezentuje w sumie ponad 100 000 niemieckich przedsiębiorstw, zatrudniających w sumie ponad 8 milionów pracowników. Członkostwo w BDI jest dobrowolne. BDI jest silną organizacją reprezentującą interesy niemieckiego przemysłu. Bierze ona udział w formowaniu decyzji politycznych niemieckich aktorów demokratycznych, poprzez uczestnictwo w procesie legislacyjnym. O opinię związku pytają zawsze ministerstwa przygotowujące nowe propozycje legislacyjne, dotyczące przemysłu i gospodarki.

BDI widzi swoją rolę jako mediatora pomiędzy politykami a przemysłem, podkreślając często, że przemysł jest podstawą niemieckiej gospodarki i decyduje o poziomie konkurencyjności Niemiec. BDI reprezentuje interesy niemieckiego przemysłu zarówno na arenie krajowej, jak i europejskiej czy światowej, angażuje się w formowanie opinii na temat określonej polityki już na wczesnym etapie legislacji. BDI jest obowiązkowym konsultantem wszystkich kluczowych ustaw, dotyczących przemysłu i gospodarki. Związek jest w stanie zebrać opinie swojego środowiska i w sposób uporządkowany i skoordynowany przekazać je władzom publicznym. BDI występuje również często jako reprezentant poszczególnych środowisk (federacji) zrzeszonych w związku. Związek oraz jego prezes są bardzo medialni, co bardzo ułatwia oddziaływanie na opinię publiczną.

Ponieważ BDI jest uważany za ważne centrum kompetencji w zakresie polityki ekonomicznej w RFN, jego oceny, opinie i stanowiska są w większości uwzględniane w procesie legislacji. BDI reprezentuje unikatową koncentrację doświadczenia, dzięki przedsiębiorcom, którzy pracują na rzecz związku na zasadach dobrowolności. W wielu przypadkach BDI prowadzi doradztwo dla decydentów w zakresie kształtowania określonej polityki sektorowej. BDI mierzy swoją skuteczność poprzez sprawdzanie w zakresie, w jakim jego stanowiska są uwzględniane przez władze publiczne. Związek utrzymuje ścisłe kontakty z członkami rządu, komisarzami UE, partiami politycznymi, naukowcami i dyplomatami.

⁴ Punkt ten został opracowany na podstawie strony internetowej <http://www.bdi.eu/>

Wiarygodność BDI jest podkreślana poprzez przyjmowanie wiarygodnych i podzielanych przez różne środowiska stanowisk.

Warto podkreślić fakt, iż poprzez zrzeszenie w BDI największych federacji przemysłowych i największych przedsiębiorstw jest to organizacja bardzo silna, wpływowa i prestiżowa. Przyjmuje bardzo odpowiedzialne stanowiska, które są mocno uargumentowane. Partnerzy społeczni i siły polityczne uważają współpracę ze związkiem, zwłaszcza w zakresie przemysłu i gospodarki, za konieczną ze względów merytorycznych oraz ze względu na duże nagromadzenie kompetencji. Pomimo faktu, iż BDI jest organizacją opartą na zasadach dobrowolnej przynależności, to bardzo ściśle współpracuje z władzami publicznymi (głównie ministerstwami) w zakresie szeregu tematów i posiada swoje biura w Brukseli, Waszyngtonie oraz w Tokio.

4.3. BDA – Niemiecki Związek Pracodawców⁵

Niemiecki Związek Pracodawców zrzesza 55 specjalistycznych (branżowych) federacji na szczeblu krajowym, które z kolei składają się z ponad 1000 indywidualnych organizacji, zatrudniających ponad 80% siły roboczej w Niemczech. Obejmują one wszystkie sektory i gałęzie gospodarki. BDA jest organizacją o dobrowolnej przynależności. Misją BDA jest reprezentowanie interesów biznesu w zakresie polityki socjalnej. Związek angażuje się w prace komitetów na szczeblu krajowym, europejskim i międzynarodowym uczestnicząc w przesłuchaniach ekspertów, ciałach samorządowych ubezpieczeń społecznych, jako koordynator i doradca federacji członkowskich w zakresie negocjacji trójstronnych, w tym w szczególności w negocjacjach taryfowych oraz jako mediator w debacie publicznej. BDA poczuwa się do odpowiedzialności w działaniu na rzecz interesu publicznego, która wyłącza jednostronną reprezentację.

Związek jest partnerem w rozmowach dla swoich członków, opinii publicznej, niemieckiego rządu i parlamentu w zakresie wszelkich spraw związanych z polityką socjalną lub polityką wynagrodzeń, prawa pracy, edukowania pracowników i polityką społeczną, włączając w to wymiar europejski i międzynarodowy. Związek jest organizatorem i moderatorem osiągania konsensusu zarówno pomiędzy sektorami, jak i krajowego konsensusu pomiędzy swoimi członkami. W niektórych przypadkach różnice i konflikty interesów muszą być brane pod uwagę. Związek odczuwa konieczność działania solidarnego, uwzględniającego dobro społeczne. Podkreśla znaczenie przyjętego w Niemczech systemu społecznej gospodarki rynkowej.

Przedsiębiorcy i eksperci reprezentujący członków związku uczestniczą w pracach komitetów i grup roboczych, które opracowują stanowiska związku w zakresie kluczowych problemów makroekonomicznych, społecznych czy legislacyjnych. Szczególnym zainteresowaniem BDA cieszy się problematyka legislacji prawa pracy, które w Niemczech nie ma jednolitej ustawy. Ponieważ konkurencyjność niemieckiej gospodarki ucierpiała bardzo mocno w wyniku zbyt sztywnego prawa pracy, zadaniem BDA jest uczynienie niemieckiego prawa pracy bardziej elastycznym, lepiej dostosowanym do potrzeb nowoczesnej gospodarki i potrzeb pracowników. Ponieważ niemieckie prawo zapewnia ochronę zbiorową praw pracowniczych, co odbywa się w trybie corocznych negocjacji zbiorowych prowadzonych przez federacje

⁵ Punkt ten został opracowany na podstawie strony internetowej <http://www.bda.de/>

branżowe przedsiębiorców ze zorganizowanymi również branżowo związkami zawodowymi, to system ten jest bardzo trudno zmienić, chociażby ze względu na jego strukturę.

Ponieważ BDA nie uczestniczy w branżowych negocjacjach zbiorowych jako partner społeczny (jedynie jako doradca), to jego rola może być bardziej wyważona. BDA opowiada się za większą ochroną praw indywidualnych pracowników kosztem zmniejszenia praw zbiorowych. Znacznie większą rolę pełni BDA w legislacji prawa pracy na szczeblu federalnym, chociaż należy przyznać, że proces zmiany prawa pracy w Niemczech nie jest łatwy. Pomimo faktu, iż BDA jest zawsze pytane o zdanie, to nie jest ono bardzo często uwzględniane. W porównaniu do pozycji Związku Niemieckiego Przemysłu, organizacji o również dobrowolnej przynależności, sytuacja BDA jest o wiele trudniejsza. Niemcy wydają się przyzwyczajeni do swojego systemu prawa pracy i trudno go zmienić. Pomimo tego w ostatnich latach udało się kilka rzeczy osiągnąć, między innymi zgodę na odstępowanie od sztywnych porozumień taryfowych.

5. Dostęp do informacji

W Niemczech dostęp do informacji jest regulowany przez ustawę o wolnym dostępie do informacji z dnia 5 września 2005 roku. Ustawa ta daje każdej osobie bezwarunkowe prawo dostępu do oficjalnej informacji federalnej. Ponadto, dziewięć z szesnastu krajów związkowych RFN przyjęło krajowe zasady dostępu do informacji krajowej. Prawo przewiduje dostęp do informacji w takiej formie, w jakiej ona powstała, chyba, że istnieją ważne powody aby zmienić formę informacji. Ustawa przewiduje wyłączenia prawa do wolnej informacji, w sytuacji kiedy informacja może mieć negatywny wpływ na stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, kwestie kontroli finansowej, przeciwdziałania nielegalnemu handlowi, w sprawach prawnych w zakresie dochodzeń śledczych i kilku innych przypadkach. Lista wyłączeń nie jest zbyt długa i w większości spraw administracyjnych istnieje wolny dostęp do informacji.

Warto jednak podkreślić, iż w Niemczech **nie ma dostępu do informacji dotyczącej projektów przepisów, studiów i projektów decyzji**, tak dalece jak ujawnienie informacji mogłoby zakłócić proces przygotowania przepisów. Przepis ten można interpretować w uznaniowy sposób. Jednakże opinie ekspertów i stanowiska stron dotyczące przedłożonych projektów nie podlegają temu ograniczeniu. Wynika stąd jasno, że faza przygotowywania legislacji jest niejawną i jedyne co można ujawnić, to opinie ekspertów i stanowiska organizacji, które brały udział w procesie legislacyjnym (sekcja 4 ustawy). Ponadto ustawa chroni dane osobowe oraz prawa własności przemysłowej i sekrety handlowe.

Podmiot, który chce uzyskać informację o charakterze publicznym składa podanie do dysponenta informacji. Ustawa wyszczególnia zasady ubiegania się o informacje i zabezpiecza interes stron trzecich, w sytuacji kiedy mogłyby być naruszone ich dobra, poprzez danie prawa do wyłączenia prawa do informacji dla innych osób. Dysponent informacji może pobrać opłaty, jednak nie dotyczą one informacji o charakterze podstawowym. Ustawa określa również obowiązki w zakresie publikowania informacji przez władze publiczne oraz ustanawia federalnego komisarza ds. wolności informacji. Przepisy ustawy nie odbiegają od innych podobnych regulacji w tym zakresie na świecie, chociaż trzeba przyznać, że wyłączają one proces wstępnego przygotowywania propozycji legislacyjnej z jawności informacyjnej.

6. Funkcjonowanie konsultacji społecznych w Niemczech w świetle badań

6.1. Badanie dobrych praktyk w zakresie konsultacji MSP w RFN

Dobre praktyki konsultacji społecznych w Republice Federalnej Niemiec zostały przedstawione na podstawie badań przeprowadzonych w ramach Dyrektoriatu Przemysłu i Przedsiębiorczości Komisji Europejskiej, dotyczących konsultacji polityki wobec małych i średnich przedsiębiorstw, w ramach których uczestniczył autor. W 2003 roku Komisja Europejska podjęła decyzję o uruchomieniu projektu zatytułowanego: *Konsultacje interesariuszy w zakresie kształtowania polityki wobec małych przedsiębiorstw na szczeblu krajowym i regionalnym*. Jak wspomniano, projekt został uruchomiony w roku 2003, natomiast raport końcowy z pracy grupy ekspertów, *Consultation of Stakeholders...*(2005), został przedstawiony w październiku 2005 roku. Raport ten zawiera wyniki poszczególnych grup krajów europejskich (typu EU15, EU25) i wydaje się być mniej przydatnym do oceny udziału przedsiębiorców w tworzeniu polityki wobec MSP z perspektywy poszczególnych krajów członkowskich, na przykład Niemiec. Prezentowane w tej części omówienie wyników tylko dla Niemiec jest dokonywane po raz pierwszy.

Projekt obejmował przegląd najlepszych praktyk z zakresu konsultowania kształtowania polityki wobec MSP oraz wypracowanie rekomendacji dla krajów uczestniczących w projekcie. Rozpoznanie zakresu kształtowania polityki wobec MSP przy udziale przedsiębiorców zostało zrealizowane za pomocą badania ankietowego, skierowanego zarówno do organizacji przedsiębiorców, jak i władz publicznych biorących udział w kształtowaniu polityki wobec MSP. W szczególności chodziło o porównanie ocen uczestnictwa partnerów społecznych w tworzeniu polityki wobec MSP oraz samych władz publicznych. Badania organizacji przedsiębiorców zostały przeprowadzone w 28 krajach, natomiast władz publicznych w 22 krajach. Poziom reprezentatywności badań organów władz publicznych był słabszy niż badań organizacji przedsiębiorców. Z tego też względu, w przedstawionym opracowaniu, uwypuklona została ocena przedsiębiorców RFN jako społecznych partnerów władz publicznych kształtujących politykę wobec MSP.

Badanie ankietowe miało charakter otwarty. Opracowana przez ekspertów ankieta została przetłumaczona na języki narodowe uczestników projektu i zamieszczona na stronie internetowej Komisji Europejskiej. Eksperti narodowi zachęcali ogólnokrajowe lub regionalne przedstawicielstwa przedsiębiorców do udzielenia odpowiedzi na pytania ankiety. Ankieta obejmowała następujące zakresy tematyczne:

1. charakterystyka respondentów ,
2. proces konsultacji,
3. reprezentatywność organizacji przedsiębiorców,
4. modele i formy konsultacji – zakres stosowania i ocena efektywności,
5. czas konsultacji – wymagany prawem oraz rzeczywisty,
6. konsultacje propozycji rządowych z członkami organizacji przedsiębiorców,
7. zakres tematyczny konsultacji,
8. kompetencje organizacji biznesowych w zakresie opracowywania opinii – samoocena,
9. konsultacje regulacji prawnych,
10. wykorzystanie opinii MSP zdobytych podczas konsultacji przez władze publiczne,
11. ocena całościowa procesu konsultacji przez organizacje przedsiębiorców.

W ramach badań ankietowych odpowiedzi udzieliły 33 organizacje przedsiębiorców z RFN i 1 władza publiczna. Niemieckie organizacje przedsiębiorców posiadały zróżnicowany terytorialnie zasięg działalności. Europejski zasięg deklarowało 33,3% respondentów, krajowy 48,5%, regionalny charakter posiadało 69,7% respondentów. Na

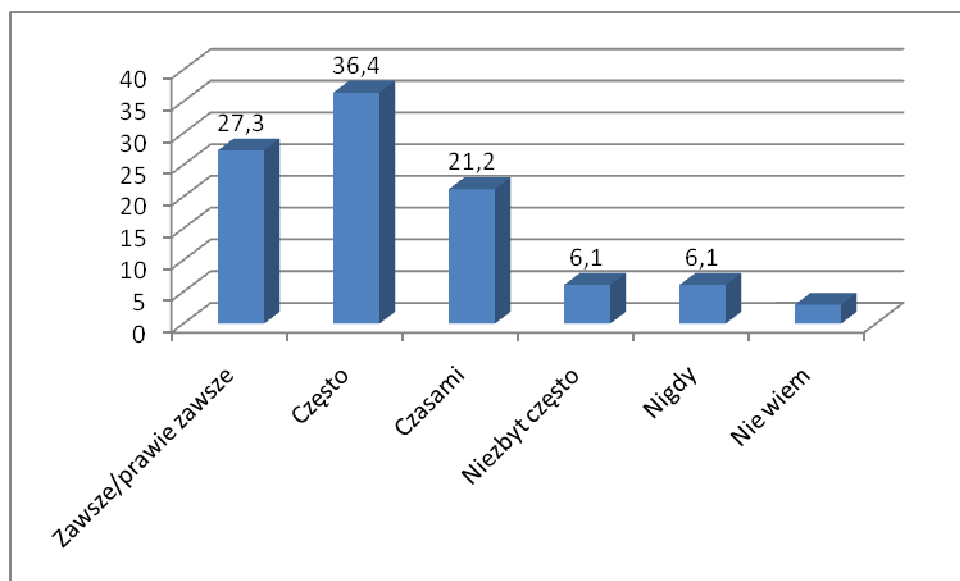
pytanie o obligatoryjność przynależności do organizacji pozytywnie odpowiedziało 45,5% respondentów. Należy podkreślić, iż w Niemczech obowiązuje obligatoryjność przynależności do niektórych organizacji zrzeszających, np. wolne zawody lub prawnicze, ale także istnieje obowiązek przynależności do izb gospodarczych.

6.2. Uzyskane rezultaty badawcze

6.2.1. Proces konsultacji

Europejski model tworzenia polityki gospodarczej opiera się na szerokim uczestnictwie różnych partnerów społecznych, w tym organizacji przedsiębiorców. Rola animatora i inicjatora tej polityki należy z reguły do odpowiednich władz publicznych zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym. W istocie rzeczy we współczesnej gospodarce rynkowej regułą jest konsultowanie polityki gospodarczej z partnerami społecznymi, jednak zagadnieniem istotnym jest jakość tych konsultacji. Jednym z elementów jakości prowadzonych konsultacji jest ich częstotliwość. Dla poznania tego zagadnienia zadano badanym respondentom pytanie o częstotliwość konsultacji nowych przepisów mających wpływ na prowadzenie biznesu. Uzyskane wyniki w Republice Federalnej Niemiec przedstawi wykres 1.

Wykres 1. Częstotliwość konsultacji z MSP propozycji nowych przepisów mających wpływ na prowadzenie biznesu w RFN w %



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Analizując uzyskane wyniki warto zwrócić uwagę, że ponad 60% organizacji przedsiębiorców z Niemiec było konsultowanych zawsze lub często w zakresie najważniejszych spraw dla środowiska biznesowego. Wyniki te świadczą o tym, że w zdecydowanej większości organy niemieckiej administracji zwracają się z prośbą o konsultacje do organizacji przedsiębiorców.

Istotnym zagadnieniem w procesie konsultacji jest przyjęcie ogólnego modelu konsultacji. Pojęcie „ogólny model konsultacji” określa przeważający sposób docierania do

przedsiębiorców: albo poprzez kontakty indywidualne z poszczególnymi przedsiębiorcami, albo poprzez kontakty z przedstawicielstwami przedsiębiorców. Jak wykazało badanie ankietowe, w Niemczech dominuje model konsultacji poprzez organizacje przedsiębiorców (94% respondentów). Badane organizacje przedsiębiorców w Niemczech zapytano również o to czy prawo przewiduje obligatoryjność konsultacji przepisów prawnych lub nowej polityki wobec MSP w ich dziedzinie tematycznej (dotyczącej danego typu organizacji). Według 21,2% badanych obligatoryjność prawna konsultacji była pełna, dla 30,3% respondentów była niepełna (czyli zależała od zagadnienia), dla 18,2 % badanych organizacji ona nie istniała, a około 30% respondentów nie wiedziało, czy taka obligatoryjność istnieje. Ten przekrój wypowiedzi wskazywał, że niemieckie organizacje przedsiębiorców w dużym stopniu muszą uczestniczyć w konsultacjach, ponieważ stanowi to wymóg prawa. Obligatoryjność prawa dot. konsultacji przepisów prawnych może dotyczyć określonych zakresów prawa (np. prawa pracy itp.). Wynika stąd zróżnicowanie w odpowiedziach organizacji przedsiębiorców, z których część twierdziła, że istnieje pełna obligatoryjność konsultacji, a część, że jej nie ma lub jest częściowa.

6.2.2. Reprezentatywność organizacji przedsiębiorców jako czynnik adresowania konsultacji legislacyjnych w Niemczech

Ważnym zagadnieniem przy uwzględnianiu opinii organizacji przedsiębiorców w procesie konsultacji jest odpowiedź na pytanie, w jakim zakresie poszczególne organizacje (NGO) są reprezentatywne dla środowiska przedsiębiorców. W szczególności chodzi o wyważenie opinii organizacji o dużym znaczeniu dla społeczności biznesowej i organizacji mniejszych. Brak oceny reprezentatywności może prowadzić do wywierania nadmiernego wpływu na ustawodawstwo organizacji niereprezentatywnych lub też kontrolowanych przez wąskie grupy przedsiębiorców. Może to prowadzić do korupcji ustawodawczej. Dla 9,1% badanych respondentów takie kryteria istniały, dla 30,3% respondentów kryteria reprezentatywności istniały dla partnerów społecznych i dla organizacji z obowiązkową przynależnością. Reszta organizacji przedsiębiorców nie wiedziała czy takie kryteria istnieją lub twierdziła, że nie ma takich kryteriów. Wyniki te świadczą o tym, że w procesach konsultacji legislacyjnej w RFN nie kontroluje się silnie reprezentatywności ale przyjmuje się dobrą wolę i kompetencje NGO jako główne czynniki adresowania konsultacji NGO. Według organizacji przedsiębiorców w Niemczech, przy ocenie reprezentatywności organy administracji biorą przede wszystkim pod uwagę siłę lobbingową (18,2% respondentów), dobrze rozwinięte struktury organizacji (15,3%), liczbę członków i liczbę reprezentowanych przedsiębiorstw (po 12,1%). Wyniki te świadczą o tym, że niemieckie władze publiczne selekcionują organizacje przedsiębiorców ze względu na ważne cechy reprezentatywności. Warto podkreślić, że badani respondenci mogli wskazać dowolną liczbę odpowiedzi.

6.2.3. Formy konsultacji

Konsultacje polityki wobec MSP mogą odbywać się w różnych formach. Formy te obejmowały: spotkania z partnerami społecznymi (np. Komisja Trójstronna), spotkania z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców, spotkania grup ekspertów oraz konsultacje za pomocą procedur pisemnych. Wśród niemieckich organizacji przedsiębiorców najczęstszą formą konsultacji były spotkania administracji z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców (81,8%) i konsultacje za pomocą procedur pisemnych (87,9%). Spotkania grup ekspertów były stosowane rzadziej (39,4%), a najrzadziej spotkania z partnerami społecznymi np. w Ramach Komisji Trójstronnej (15,2%). W Niemczech najczęściej spośród dużych krajów Europy stosowano procedury pisemne konsultacji oraz spotkania

z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców. W szczególności należy zwrócić uwagę na fakt bardzo szerokiego stosowania procedur pisemnych konsultacji, co jest szczególnie przydatne w procesie legislacyjnym.

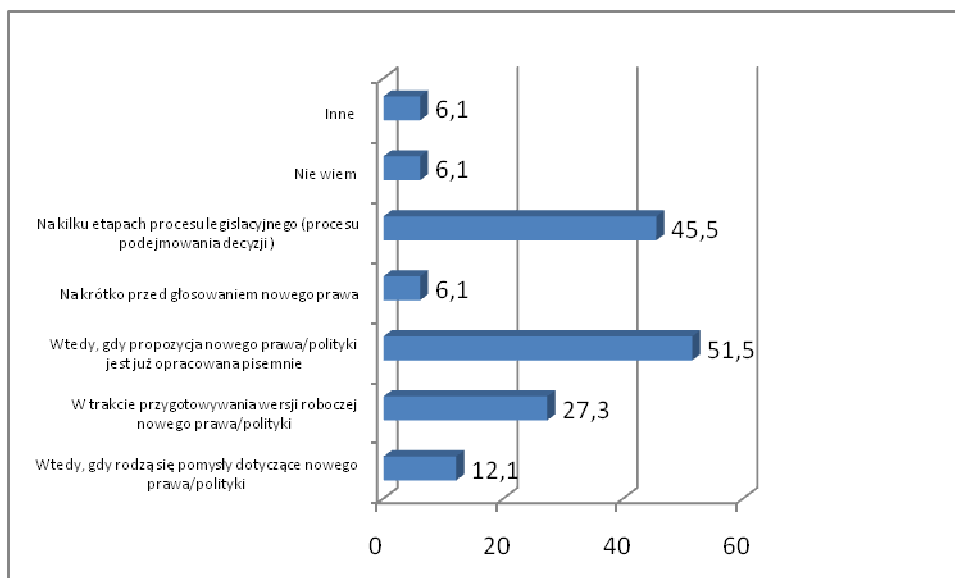
6.2.4. Kompetencje i możliwości organizacji biznesowych Niemiec w zakresie opracowywania opinii pisemnych

Badane organizacje przedsiębiorców w Niemczech zostały zapytane, jak oceniają swój poziom przygotowania do opracowywania opinii na temat propozycji legislacyjnych rządu. 45,5% badanych organizacji przedsiębiorców twierdziło, że ich organizacja jest bardzo dobrze przygotowana do współpracy legislacyjnej, 39,4% twierdziło że ich organizacja jest wystarczająco przygotowana, a jedynie około 15% widziało nieskuteczność swoich organizacji w niektórych obszarach. Ogólnie biorąc, niemieckie organizacje przedsiębiorców dość wysoko oceniają swój poziom przygotowania do opracowywania opinii na temat nowych propozycji legislacyjnych rządu. Wśród nielicznych problemów, na które napotykają organizacje w procesie konsultacji, wskazują w szczególności na brak czasu (3/4 badanych, podobnie jak w innych krajach Europy), natomiast w ogóle nie narzekają na brak środków finansowych. Jest to ewenement w skali europejskiej. Jak wydaje się niemieckie organizacje przedsiębiorców, w większości oparte na zasadzie obowiązkowej są na tyle dobrze zorganizowane, że osiągają wysoki poziom profesjonalizmu i nie dotyczy ich większość problemów związanych z pozyskiwaniem ekspertów oraz finansowaniem przygotowania opinii pisemnych.

6.2.5. Miejsce konsultacji z NGO w procesie legislacyjnym

Dla pełnego zrozumienia, jaką rolę pełnią konsultacje legislacyjne w zakresie polityki wobec MSP w Niemczech, niezbędnym było określenie, na jakich etapach procesu legislacyjnego konsultacje są stosowane. Z reguły im szybciej i na bardziej początkowym etapie procesu legislacyjnego uwzględniane jest uczestnictwo przedsiębiorców, w tym większym stopniu można uwzględnić ich potrzeby. Przygotowane prawo uwzględnia wówczas w dużym stopniu problemy przedsiębiorców. Na wykresie 2 przedstawiono wyniki badań wśród 33 organizacji przedsiębiorców dot. etapu procesu legislacyjnego, w ramach którego najczęściej wykorzystuje się konsultacje z organizacjami przedsiębiorców w Niemczech.

Wykres 2. Określenie etapu procesu legislacyjnego, na którym prowadzone są konsultacje nowych regulacji prawnych/nowej polityki z NGO, procent respondentów.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Jak wskazują uzyskane wyniki, konsultacje z NGO prowadzone są zasadniczo na etapie, w którym propozycja nowego prawa jest już przygotowana pisemnie. Twierdziła tak ponad połowa ankietowanych organizacji przedsiębiorców w Niemczech. Niemal połowa badanych uznała, że konsultacje dotyczą kilku etapów procesu legislacyjnego. Aż 27,3% respondentów twierdziło, że głównie uczestniczą w konsultacjach w trakcie przygotowywania wersji roboczej nowego prawa. Przedstawione dane wskazują na to, że w Niemczech w największym stopniu konsultuje się propozycje legislacyjne dość późno, wtedy gdy już zostały opracowane pisemnie. Wynika to jednak z przyjętego modelu funkcjonowania organizacji przedsiębiorców, opartego w większości przypadków na obowiązkowej przynależności, sile tych organizacji i ich relatywnie dużych możliwości w zakresie opracowywania opinii pisemnych dla potrzeb legislacji. Z drugiej strony warto podkreślić, iż oczekiwania przedsiębiorców niemieckich idą w kierunku przesunięcia konsultacji do wcześniejszych faz cyklu legislacyjnego. Tak więc w tej dziedzinie możliwe są dalsze usprawnienia.

6.2.6. Wykorzystanie opinii organizacji przedsiębiorców zdobytych podczas konsultacji przez władze publiczne

Istotnym elementem kultury legislacyjnej jest nie tylko włączanie w proces tworzenia prawa przyszłych użytkowników i beneficjentów prawa ale także praktyczne uwzględnienie ich opinii w tworzonym prawie. W tabelicy 1 przedstawiono oceny organizacji przedsiębiorców, dotyczące zakresu, w którym opinie tych organizacji zostały wykorzystane w tworzonym prawie.

Tablica 1. Wykorzystanie opinii społeczności małego biznesu (NGO) przez władze publiczne w RFN, procent respondentów.

Zakres wykorzystania konsultacji (opinii przedsiębiorców) przez rząd	Procent respondentów
W większości przypadków znajdują one swoje odzwierciedlenie w nowym prawie /polityce.	3
Częściowo znajdują one swoje odzwierciedlenie w nowym prawie/polityce.	45,5
W niewielkim stopniu znajdują one swoje odzwierciedlenie w nowym	45,5

prawie/polityce.	
W ogóle nie znajdują one swojego odzwierciedlenia w nowym prawie/polityce.	3
Nie wiem.	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Uzyskane wyniki badań, przedstawione w tabeli 1 można interpretować dwojako. Po pierwsze należy stwierdzić, iż w RFN opinie organizacji przedsiębiorców, przynajmniej w niewielkim stopniu albo częściowo znajdują swoje odzwierciedlenie w nowym prawie lub polityce. W Niemczech jeden z respondentów dał maksymalną ocenę. Po drugie, zastanawia niemal brak ocen najwyższych. Może to świadczyć o tym, iż niemieckie organizacje przedsiębiorców nie są zadowolone ze swojej skuteczności. Jednak brak ocen najwyższych może wynikać z braku informacji zwrotnych o tym, w jakim zakresie zostały wykorzystane propozycje organizacji przedsiębiorców. Wyniki badań w tym zakresie przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Częstotliwość dostarczania biznesowi przez rząd zwrotnej informacji na temat tego, jak zostały wykorzystane opinie/propozycje pochodzące od społeczności biznesowej w RFN, procent respondentów.

Częstotliwość	Procent respondentów
zawsze/prawie zawsze	0
często	15,2
czasami	18,2
niezbyt często	33,3
nigdy	33,3
nie wiem	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Analizując dane zawarte w tabeli 2 warto zwrócić uwagę na relatywnie niską częstotliwość dostarczania informacji zwrotnej na temat wykorzystania wyników konsultacji w Niemczech. Aż jedna trzecia organizacji w ogóle nie otrzymuje informacji zwrotnej od władz publicznych. Z drugiej strony również jedna trzecia otrzymuje te informacje często lub czasami. Wydaje się, że organizacje biznesowe powinny w większym stopniu śledzić zmiany legislacyjne samodzielnie a nie oczekiwać na gotowe informacje od władz publicznych Niemiec.

6.2.7. Wnioski z badań uczestnictwa niemieckich organizacji przedsiębiorców (NGO) w procesie konsultacji legislacyjnych na tle innych krajów Europy

1. W Niemczech funkcjonują regulacje w zakresie konsultacji legislacyjnych zarówno na szczeblu rządu federalnego, jak i parlamentu. Proces konsultacji nowej polityki i prawa wobec MSP dokonywany jest według ogólnych reguł stosowanych w większości krajów Europy. Organizacje przedsiębiorców w Niemczech mogą włączać się w proces legislacyjny na różnych jego etapach.

2. Cechą charakterystyczną udziału niemieckich organizacji przedsiębiorców w procesie legislacyjnym jest ich pisemny charakter. Czynnikiem ten wpływa na to, że opinie niemieckich organizacji biznesowych są w bardzo dużym stopniu uwzględniane przez władze publiczne Niemiec w procesie legislacyjnym.

3. Wydaje się, że proces konsultacji przepisów prawnych lub nowej polityki jest ściśle uzależniony od jakości całego procesu tworzenia prawa. Jakość tego procesu wydaje się relatywnie wysoka w Niemczech, chociaż wydaje się, że w Wielkiej Brytanii osiągnięto porównywalny poziom.

4. W Niemczech, podobnie jak w większości krajów Europy, dominuje model konsultowania polityki wobec MSP poprzez organizacje przedsiębiorców. Jest to właściwy model, który zapobiega zagrożeniom korupcyjnym wynikającym z możliwości indywidualnego oddziaływania poszczególnych przedsiębiorców na kształt legislacji. Model niemiecki w dużym stopniu oparty jest na organizacjach o obowiązkowej przynależności, co znacząco wzmacnia te organizacje kadrowo i finansowo. Ponieważ jakość legislacji niemieckiej jest bardzo wysoka, warto, jak wydaje się, zapłacić cenę w postaci przymusu zrzeszania się, tak aby uzyskać prawo o wysokiej jakości. Z drugiej strony model brytyjski oparty jest na dobrowolnym uczestnictwie przedsiębiorców w organizacjach biznesowych a jakość prawa gospodarczego jest również bardzo wysoka. Do wysokiej jakości prawa można jednak dochodzić różnymi drogami i model niemiecki jest niewątpliwie warty szerszego zainteresowania.

5. Z badań europejskich wyciągnięto wniosek, że mnożenie kryteriów reprezentatywności organizacji przedsiębiorców dopuszczających do procesu konsultacji, ogranicza dostępność dla organizacji mniejszych. Z drugiej strony każdy uczestnik procesu konsultacji powinien publicznie informować, jaki krąg przedsiębiorców reprezentuje. Siła lobbingsowa nie powinna być zasadniczym kryterium reprezentatywności. W Niemczech największą siłę mają wielkie, ogólnokrajowe zrzeszenia przedsiębiorców.

6. Najskuteczniejsze formy konsultacji nowego prawa obejmują spotkania z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców, konsultowanie za pomocą procedur pisemnych, spotkania grup ekspertów oraz w niektórych krajach spotkania Komisji Trójstronnej. W Niemczech bardzo częstymi formami były procedury pisemne i spotkania władz publicznych z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców. Zachowano więc kontakt osobisty oraz znaleziono formułę dobrego przekazu efektów w postaci opinii i stanowisk pisemnych.

7. Niemieckie organizacje przedsiębiorców są dobrze przygotowane do procesu konsultacyjnego, jednak potrzebują więcej czasu na przygotowanie fachowych opinii oraz chciałyby brać udział w konsultowaniu nowego prawa w jak najwcześniejszych fazach cyklu legislacyjnego.

8. Reasumując, z badania wyłania się bardzo sprawny aparat organizacji przedsiębiorców w RFN jako skutecznego w dużym stopniu ciała reprezentującego środowiska przedsiębiorców i mającego istotny wpływ na kształt ustawodawstwa. Oczywiście, pozycjonowanie organizacji biznesu w procesie legislacyjnym Niemiec mogłoby być lepsze i z czasem zostanie ono osiągnięte w sposób odpowiadający aspiracjom niemieckich MSP.

7. Referencyjny europejski model konsultacji legislacyjnych według zaleceń Dyrektoriatu Przemysłu i Przedsiębiorczości Komisji Europejskiej a niemiecka praktyka konsultacyjna

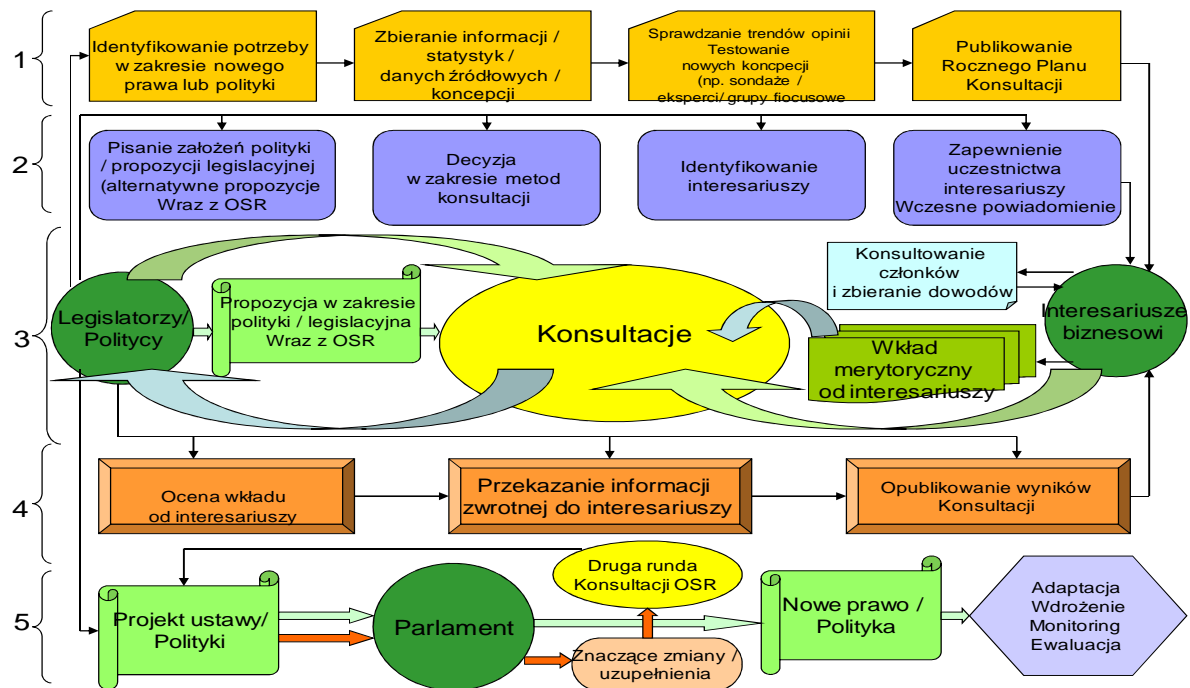
7.1. Wprowadzenie

Na zlecenie Dyrektoriatu Przemysłu i Przedsiębiorczości Komisji Europejskiej opracowany został w 2005 roku referencyjny model europejski w zakresie konsultacji legislacyjnych. Model ten obejmuje pięć faz.

1. **Faza Przygotowawcza** – identyfikowanie potrzeb w zakresie stworzenia polityki lub legislacji poprzez zbieranie informacji, statystyk, danych źródłowych, testowanie ogólnych opinii i koncepcji.
2. **Faza przed Konsultacyjna** – pisanie nowej propozycji legislacyjnej / propozycji polityki (alternatywne propozycje lub scenariusze powinny być również opracowane), przeprowadzenie Oceny Skutków Regulacji (OSR), wyznaczenie koordynatora konsultacji, wybór metod konsultacji, zapewnienie znaczącego udziału interesariuszy poprzez wczesne powiadomienie, zidentyfikowanie interesariuszy, planowanie harmonogramu konsultacji.
3. **Faza Konsultacji** – uruchomienie konsultacji, zapewnienie informacji o procedurach i harmonogramie konsultacji, zebranie opinii i stanowisk, organizowanie spotkań konsultacyjnych.
4. **Faza post Konsultacyjna** – zmodyfikowanie propozycji legislacyjnej (propozycji polityki w oparciu o wyniki konsultacji, dokonanie oceny wkładu interesariuszy, zapewnienie informacji zwrotnej, opublikowanie wyników konsultacji.
5. **Faza Adaptacji, Wdrożenia, Oceny**, – co najmniej trzy scenariusze są możliwe w ramach tej fazy: 5.1. przedstawienie propozycji ustawy Parlamentowi, przegłosowanie i przyjęcie nowej ustawy; 5.2. zaadaptowanie nowej ustawy lub polityki z małymi poprawkami, które nie podlegają drugiej rundzie OSR i konsultacjom; 5.3. wprowadzenie znaczących poprawek podczas fazy adaptacji, które będą podlegały drugiej rundzie OSR i konsultacjom – poprawiona propozycja ustawy jest głosowana przez Parlament.

Poniżej przedstawiono ideowy schemat Europejskiego referencyjnego modelu konsultacji legislacyjnych. Przedstawiony model wskazuje wymagania minimalne, które powinien spełniać proces legislacyjny w zakresie konsultacji w krajach Unii Europejskiej.

Schemat 1. Europejski referencyjny model konsultacji



Źródło: *Consultation of stakeholders*, wyd. cyt. s. 94. 1. Faza przygotowawcza; 2. Faza przed konsultacyjna; 3. Faza konsultacji; 4. Faza post konsultacyjna; 5. Faza adaptacji, wdrożenia, monitoring i ewaluacji. (tłumaczenie autora).

7.2. Ocena na ile niemiecka praktyka konsultacji spełnia wymogi europejskiego referencyjnego modelu konsultacji legislacyjnych

Przedstawiony na powyższym schemacie model referencyjny nie jest modelem wyidealizowanym. Zawiera dość realistycznie określone działania, możliwe do realizacji w zdecydowanej większości krajów Europy, również w RFN. W Niemczech nie występują niektóre elementy postulowane w modelu referencyjnym. W szczególności w fazie przygotowawczej na szczeblu federalnym nie publikuje się rocznego planu konsultacji, co w poważnym stopniu wynika z braku stosowania sztywnego kalendarza legislacyjnego. Skoro nie są opracowywane kalendarze legislacyjne, to nie przygotowuje się również planów konsultacji legislacyjnych. W Fазie przed Konsultacyjnej w zasadzie realizuje się wszystkie działania, jednak trzeba przyznać, że z trudnością realizowane jest wczesne powiadomienie chociażby ze względu na fakt, iż aż $\frac{3}{4}$ badanych organizacji przedsiębiorców w RFN narzekało na brak czasu na przygotowanie opinii legislacyjnej. Jeżeli chodzi o Fazę Konsultacji, to realizowane były wszystkie działania tam przewidziane. W sposób szczególnie szeroki prowadzono konsultacje pisemne i spotkania z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców, co niewątpliwie stanowi godną upowszechnienia, dobrą praktykę. W Fазie post Konsultacyjnej również realizowano wszystkie typy działań, jednak nie zawsze w każdej sytuacji. Kłopoty sprawiało przekazywanie informacji zwrotnej o wyniku konsultacji do interesariuszy oraz publikacja wyników konsultacji, która nie była dokonywana zawsze. W zasadzie w pełni były realizowane działania Fazy Adaptacji.

Reasumując, do najlepszych praktyk w zakresie konsultacji legislacyjnej w Republice Federalnej Niemiec należy zaliczyć bardzo duże upowszechnienie konsultacji pisemnych

wśród organizacji biznesowych, bardzo częste spotkania władz publicznych z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców, a także duże wzmocnienie organizacyjne tych organizacji poprzez system obowiązkowej przynależności, co w dużym stopniu decyduje o możliwości zatrudnienia kompetentnych ekspertów oraz opracowywaniu użytecznych dla władz publicznych opinii legislacyjnych.

8. Rekomendacje dla Polski

Przedstawiony opis niemieckich praktyk w zakresie konsultacji działalności legislacyjnej wskazuje na następujące możliwości, które mogłyby być zaadaptowane do praktyki polskiej:

1. Kształtowanie demokracji jako konsensusu

Niemiecki system demokracji akcentuje współdziałanie pomiędzy partnerami legislacyjnymi. Nie jest ono zapewnione poprzez regulacje ale poprzez funkcjonowanie systemu zachęcającego do współpracy, który został oparty na tradycji historycznej. Wydaje się, że warto w praktyce polskiej, i to bez względu na szczebel, adaptować niemieckie rozwiązania sprzyjające budowie współpracy jako modelu działania. Wymaga to zmiany podejścia do opozycji politycznej i stwarzania jej możliwości twórczego włączania się do pracy na rzecz gminy, regionu czy kraju. Faktycznie jednak możliwości działania w tym zakresie znajdują się w rękach zwycięskich partii i ugrupowań. W dużym stopniu skuteczność procesu budowy demokracji opartej na konsensusie zależy od poziomu kultury politycznej. Zagadnienie, jak zmienić polski system demokracji większościowo-polaryzacyjnej, na system demokracji opartej na zgodzie, wykracza jednak znacznie poza temat opracowania.

2. Wsparcie dla budowy silnych reprezentacji środowisk branżowych, tematycznych czy społecznych

Niemcy to kraj, w którym krajowe przedstawicielstwa przedsiębiorców, pracodawców, przemysłowców osiągnęły duży poziom stabilności ekonomicznej i solidne podstawy materialne. W bardzo dużym stopniu jest to wynik ustawowego wsparcia tych przedstawicielstw ale także włączania ich w szereg inicjatyw na początkowym etapie rozwoju koncepcji. Tego brakuje w polskich warunkach. Władzom publicznym powinno zależeć na tym aby mieć silne przedstawicielstwa przedsiębiorców, przemysłowców czy pracodawców, ponieważ przedsiębiorczość decyduje o sile konkurencyjnej danego kraju. Dlatego też należy silnie wpierać instytucjonalnie krajowe przedstawicielstwa ważnych środowisk, a następnie uzyskiwać od nich efekt zwrotny w postaci fachowych opinii i ekspertyz w poszczególnych zakresach tematycznych.

3. Wzrost poziomu kompetencji partnerów społecznych w zakresie formułowania opinii pisemnych

Niemieckie przedstawicielstwa ogólnokrajowe osiągnęły bardzo wysoki poziom wiedzy eksperckiej, który pozwala na formułowanie fachowych pisemnych opinii legislacyjnych. Stan ten został osiągnięty w wyniku bardzo długiego procesu konsolidacji organizacji społecznych w ramach społeczeństwa obywatelskiego. Ponieważ proces budowy takiego społeczeństwa w Polsce dopiero trwa, to warto zastanowić się nad wprowadzeniem programów pomocy dla organizacji pozarządowych w zakresie budowy kompetencji organizacyjnych i fachowych. Nawet jeżeli takie programy funkcjonują, to wydaje się, że należałoby je znacznie upowszechnić.

4. Uruchomienie ogólnokrajowego portalu konsultacyjnego

Pomimo faktu, iż w Niemczech jedynie pięć ustaw poddano konsultacji elektronicznej od 2008 roku to jednak taki portal istnieje. Polskie władze mogłyby również powołać ogólnokrajowy portal konsultacyjny, w ramach którego różne władze publiczne mogłyby publicznie i bezpłatnie prowadzić swoje konsultacje.

5. Stałe formy spotkań i współpracy

Z opisu doświadczeń niemieckich wyłania się obraz stałych konsultacji, ze znanymi i uznanymi za fachowych, partnerami społecznymi. Niepotrzebne są regulacje zmuszające urzędników do rozmawiania z partnerami społecznymi, ponieważ rozumieją oni konieczność tego typu działania. Wydaje się, że władze publiczne powinny w szerszym stopniu korzystać ze stałych form współpracy z partnerami społecznymi, niż do tej pory. Służyłoby temu prawo kooptacji partnerów społecznych do regularnie odbywających się spotkań komisji władz samorządowych, które to rozwiązanie funkcjonowało do roku 1998.

Bibliografia:

Bąk M., Kulawczuk P., Szcześniak A. (1999), *Wzmocnienie organizacji przedsiębiorców w Polsce*, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 1999

Better Regulation in Europe: Germany OECD, 2010.

Consultation with Stakeholders in the Shaping of National and Regional Policies Affecting Small Business, (2005) European Commission 2005.

Dominiak P., (2005) *Sektor MSP we współczesnej gospodarce*, WN PWN, Warszawa 2005.

Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw i jej wdrażanie w Polsce, (2003), Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.

Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw, (2000) Komisja Europejska.

Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries, Berlin 2006.

Rules of Procedure of the German Bundestag, Berlin 2006

Strony internetowe DIHK, BDI, BDA.

Sztuka lobbingu w Polsce, (1995) USAID/GEMINI, Warszawa 1995.



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



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