

Zbigniew Wejzman, SPLOT

RZECZNICTWO SEKTORA OBYWATELSKIEGO – WPROWADZENIE DO IDEI

Termin „lobbying” wywodzi się ze zwyczaju przeprowadzania krótkich rozmów z politykami gdzieś na korytarzu - czyli w lobby - parlamentu czy ministerstwa. Jest zatem formą bezpośredniego kontaktu pomiędzy osobami reprezentującymi zorganizowane grupy interesu a gremiami i osobami decyzyjnymi posiadającymi władzę. Komunikacja pomiędzy nimi obecnie nie musi być oparta wyłącznie o kontakty osobiste - może odbywać się też w formie informacji technicznej lub badań umieszczonych w raporcie. Najczęściej wymieniane elementy składowe lobbyingu to: wpływ na politykę, bezpośredni kontakt, aktywne zachowanie, presja, używanie pośredników, wymiana informacji oraz prywatne (w przeciwieństwie do oficjalnego) załatwianie spraw. Ta ostatnia cecha nie oznacza w żadnej mierze korupcji, a jedynie umiejętne wpływanie na polityków w sytuacjach nieformalnych.

Występowanie w czyjejs (albo i we własnej) sprawie nie zawsze można nazwać lobbyngiem. Okazuje się, że lobbyng jest dość mocno, jednoznacznie zdefiniowany i do wielu działań - szczególnie podejmowanych na rzecz dobra wspólnego, w sferze społecznej, czy przez podmioty niedochodowe - po prostu nie pasuje. W ostatnich latach karierę robi natomiast pojęcie *advocacy*, tłumaczone na polski jako *rzecznictwo*. Z najczęściej spotykanych definicji wynika, że jest to obszar bardzo pojemny. Określa on w zasadzie wszelkie świadome relacje ze strony obywateli - zwłaszcza zorganizowanych w różne grupy interesu, np. organizacje 3 sektora - adresowane do ich otoczenia, w tym opinii publicznej, władz lokalnych i rządu, środowisk biznesowych. Rzecznictwo ma bardzo szlachetne pochodzenie, wywodzi się bowiem z oddolnych inicjatyw osób, które zaczęły zajmować się trudnymi sprawami ludzi o ograniczonych możliwościach ich rozwiązania czy zniwelowania. W konsekwencji zaczęły powstawać zarówno wyspecjalizowane placówki organizujące działania rzecznicze, jak i zakładane na zasadzie samopomocy organizacje osób o podobnych trudnościach, podejmujące w imieniu swoich członków interwencje rzecznicze. Wkrótce okazało się jednak, że powtarzalność przypadków indywidualnych zachęca takich rzeczników do prób wywołania zmian systemowych, zapobiegających występowaniu w przyszłości podobnych problemów. Stąd od rzecznictwa indywidualnego już tylko krok ku rzecznictwu grupowemu, a następnie systemowemu.

RÓŻNE PODEJŚCIA DO RZECZNICTWA

„Najbardziej zwięzłym, a zarazem najbardziej wyczerpującym opisem podstawowej idei rzecznictwa wydaje się być definicja wypracowana przez *British Institute of Learning Disabilities*: rzecznictwo to proces podejmowania działań umożliwiających ludziom komunikowanie swoich pragnień, zabezpieczanie ich praw, reprezentowanie ich interesów i zapewnianie form pomocy, których potrzebują. Rzecznictwo dotyczy identyfikowania się, słuchania, reprezentowania poglądów i wątpliwości osób w celu zabezpieczenia ich praw i wprowadzenia pozytywnych zmian w ich życiu. Podstawą skutecznego rzecznictwa jest znajomość praw oraz sytuacji osób, których interesów bronimy i rozumienie ich potrzeb. Dobry rzecznik musi być zaangażowany w to co robi, musi się utożsamiać z reprezentowaną osobą i problemem (...) Strategie i metody rzecznictwa systemowego są różnorodne:

- szeroka informacja i nagłośnienie problemu,
- edukacja tych wszystkich, którzy mogą mieć wpływ na przyjmowane rozwiązania (decydentów, urzędników, służby społeczne, pracowników oświaty i opieki zdrowotnej),
- organizowanie koalicji i grup wsparcia (np. na szczeblu krajowym grupy parlamentarnej a w samorządzie grupy radnych),
- organizowanie społeczności lokalnych,
- lobbing,
- protesty,
- systematyczna współpraca z urzędami centralnymi, regionalnymi lub lokalnymi,
- monitorowanie stanu opieki oraz opracowywanie i rozpowszechnianie raportów,
- śledzenie nowych aktów prawnych,
- udział w zespołach doradczych powoływanych przez ministrów lub samorządy,
- kampanie medialne.

Dobieramy je zależnie od posiadanych zasobów, adresata i celu, który chcemy osiągnąć” (*Anna Rajner, Wprowadzenie w tematykę rzecznictwa osób z autyzmem w Polsce, Warszawa 2004*).

„Samo pojęcie rzecznictwa jest w Polsce dość młode i rzadko używane, do języka weszło wraz z amerykańską metodologią rozwoju i działania organizacji pozarządowych. Często rozumie się je jako „mówienie w czyimś imieniu”, w znaczeniu bycia rzecznikiem, adwokatem sprawy określonej grupy (rzecznictwo to tłumaczenie angielskiego pojęcia *advocacy*), występowanie w jej imieniu. Rozumienie rzecznictwa, które prezentujemy w tym podręczniku i do którego zachęcamy, jest nieco szersze i oznacza bycie adwokatem również we własnej sprawie (...) Panuje opinia, że aby skutecznie prowadzić działania rzecznicze, trzeba mieć talent, ponieważ nie można się nauczyć łatwości nawiązywania kontaktów,

umiejętności dostrzegania w każdej sytuacji okazji do zaprezentowania swojej instytucji. Spotyka się też twierdzenie, że to kwestia osobowości i tylko ci, którzy mają łatwość w wystąpieniach publicznych, lubią nawiązywać kontakty i dobrze czują się na każdego rodzaju spotkaniu, będą robić to dobrze. Prawdopodobnie tak jest. Jednak jak w każdym zawodzie możesz być kompetentnym rzemieślnikiem, nie musisz być artystą (...) Na poziomie osobistym, aby dobrze prowadzić działania rzecznicze, potrzebujesz:

1. Motywacji – świadomości dlaczego robisz to, co robisz.
2. Celu i strategii działania – świadomości po co i jak masz to zrobić.
3. Kompetencji – umiejętności komunikacyjnych, negocjacyjnych i znajomości narzędzi rzecznictwa.
4. Entuzjazmu – energii, która pozwoli innym uwierzyć w to, co mówisz.

Motywacja, cele i plan to kwestia refleksji i czasu poświęconego na zadanie sobie tych najprostszych i najważniejszych pytań: DLACZEGO? PO CO? JAK?" (M. Borowska, M. Branka, J. Wcisło, *Docenić bibliotekę. Jak skutecznie prowadzić rzecznictwo*, FRSI Warszawa 2012)

W szczególności w Polsce rzecznictwo powinno udrożnić komunikację między różnymi grupami i środowiskami, w tym szczególnie pomiędzy odradzającym się sektorem obywatelskim i organizacjami pozarządowymi, a władzami publicznymi i społeczeństwem. W demokratycznym państwie każdy obywatel ma prawo zabiegać, aby reprezentujący go polityk dobrze rozumiał jego potrzeby. Politycy również odczuwają potrzebę bycia dobrze poinformowanymi - a ktoś lepiej poinformuje ich o problemie, jak nie osoba lub grupa osób których problem ten dotyczy? Rzecznictwo jest zatem jak najbardziej realną emanacją demokracji uczestniczącej.

SKUTECZNIE I PROFESJONALNIE

Aby lobbying był skuteczny i zyskał przychylność i zainteresowanie ze strony decydentów i polityków powinien posiadać właściwe przygotowanie, wsparcie środków masowego przekazu i - w miarę możliwości - profesjonalnie przygotowanych lobbystów, potrafiących skojarzyć wszystkie zainteresowane strony i ich interesy.

W Europie i Stanach Zjednoczonych wiele instytucji zawodowo zajmujących się lobbyingiem oferuje pomoc tym wszystkim, którzy tego potrzebują i którzy są w stanie za to odpowiednio zapłacić. W tych państwach profesjonalny lobbying i dziedziny mu pokrewne (np. *public relation*) rozwinęły się w ciągu ostatnich kilku dekad w sposób niespotykany, świadcząc swoje usługi przede wszystkim wielkim przedsiębiorstwom komercyjnym. Firmy lobbyingowe oferują nie tylko ekspertyzy dotyczące aktualnej polityki oraz procesów podejmowania

decyzji dotyczących rozwiązań systemowych w danej dziedzinie - włączając w to informacje o wpływowych osobistościach. Dają one głównie możliwość szybkiego kontaktu z odpowiednimi politykami, głównie poprzez spotkania półoficjalne, czasem w trakcie wystawnych, choć kameralnych obiadów. Niejednokrotnie, w USA czy Wielkiej Brytanii, firmy stosujące podobne, ale jednoznacznie korupcyjne metody stają się negatywnymi bohaterami pierwszych stron gazet. Jak widać zatem granica pomiędzy profesjonalnym lobbingsiem a działaniami korupcyjnymi może być bardzo cienka.

Aby zapobiegać takim sytuacjom w przypadku sektora pozarządowego w USA wszelkie problemy w tym zakresie rozwiązuje odpowiedni system podatkowy i prawny, rozróżniający działania *stricte* lobbingsowe od szerokiego rzecznictwa interesów danej grupy (np. osób marginalizowanych społecznie). W Polsce posłowie wprowadzili rozwiązania przeciwdziałające korupcji politycznej i regulujące prowadzenie działalności lobbingsowej ustawą z 2006 r., której poszczególne rozwiązania są od początku przedmiotem krytyki. Na szczęście ustawa nie zmieniła wiele w aktywności środowisk obywatelskich, które skutecznie chronią się za tarczą rzecznictwa – pomimo, że ich działalność w wielu sytuacjach może wspierać się lobbingsiem (np. łatwy dostęp do urzędników lub polityków) jako narzędziem.

„Rzecznictwo jest procesem, w którym wykorzystujemy demokratyczne mechanizmy, takie jak wybory, procedury administracyjne, akcje bezpośrednie, obywatelskie nieposłuszeństwo, marketing społeczny, odwoływanie się do opinii publicznej, negocjacje, pertraktacje, systemy informacji i edukacji dla kształtowania sfery publicznej, polityki i prawa w celu uczynienia społeczeństwa bardziej sprawiedliwym, szanującym interesy grup marginalizowanych, pozbawionych władzy oraz znaczenia politycznego i ekonomicznego (...) Wkraczamy tu na pole budowania koalicji, oddziaływania na otoczenie, tworzenia sprzyjającego klimatu. Angażując się w działalność rzeczniczą, podejmujemy się pełnienia funkcji rzecznika, czyli inaczej ambasadora czyjejs sprawy, ale częściej wyraziciela i przedstawiciela czyichś oczekiwań, negocjatora i mediatora, czy interwenienta. Jak zatem widać, zakres ról i form działania jest dosyć szeroki” (*Ryszard Skrzypiec, Współpraca z otoczeniem, w: Wiedza i doświadczenie, ARFP 2006*).

Przyjmując dla przykładu, że zadaniem, jakie stoi przed organizacją jest doprowadzenie do przyjęcia przez samorząd lokalny, rząd lub parlament korzystnej dla danego środowiska zmiany w zakresie legislacji lub procedur - może to być uchwalenie nowej ustawy, ogłoszenie aktu wykonawczego do istniejącej ustawy, albo dokonanie poprawki w obowiązującym akcie prawa - początkiem drogi jest zidentyfikowanie problemu, opracowanie przekonującej argumentacji za koniecznością dokonania interesującej zmiany prawnej oraz znalezienie

odpowiedniego promotora takich zmian wśród decydentów. Organizacja powinna przy tym zdecydować się na jedną z kilku strategii, czyli prowadzić działania:

- nastawione na zapobieganie zmianom
- nastawione na konieczność zmiany bez wyraźnego wskazania jej charakteru
- nastawione na zmianę ze wskazaniem rozwiązań

W przypadku pierwszym bezpośrednią przyczyną uruchomienia działań rzeczniczych przez organizację są na ogół akcje podejmowane przez instytucje publiczne, decydujące o niekorzystnych dla organizacji lub ich klientów zmianach. Działania drugiego typu są zorientowane na spowodowanie pozytywnych zmian i pierwszy ruch należy do organizacji, kolejny zaś do decydentów i instytucji publicznych. Działania trzeciego typu, najbardziej zaawansowane, angażują organizację już na początkowym etapie w przygotowywanie kształtu zmian. Przykładowo są to zabiegi związane z reformą legislacji dotyczącej organizacji pozarządowych na poziomie władz lokalnych i parlamentu oraz wszelkiego rodzaju działania o charakterze edukacyjnym, adresowane do szerokiej opinii publicznej, działaczy organizacji pozarządowych, jak i osób z administracji publicznej.

Organizacje obywatelskie pragną, aby ich przekaz dotarł do zainteresowanych decydentów, zaś politycy nie chcą tracić czasu i poszukują klarownej informacji o preferencjach i oczekiwaniach obywateli. To właśnie jest naturalne miejsce dla lobbingu, rozumianego jako umiejętność wpływania na prawo i politykę oraz dla rzecznictwa polegającego na pobudzaniu świadomości, edukacji i problemie, dążeniu do konkretnych systemowych zmian sprzyjających osiągnięciu jakiegoś dobra przez szerszą grupę, czy też ogół społeczeństwa. „Lobbing od rzecznictwa różni bowiem tak naprawdę jedno: ten pierwszy ma prawo reprezentować swój wyłączny interes bez oglądania się na innych i poddać go subiektywnej ocenie decydentów. Rzecznictwo wyrasta zaś na forum starcia rozlicznych interesów, gdzie są one konfrontowane z tym, jak dobro wspólne rozumie możliwie szerokie grono interesariuszy” (*Anna Mazgal, Do kogo należy kultura? O lobbingu i rzecznictwie w działaniach na rzecz kultury, Warszawa 2011*)

OD DZIAŁAŃ AD HOC DO PARTNERSTW TEMATYCZNYCH

Jeżeli uznajemy, że organizacje pozarządowe spełniają ważną rolę w informowaniu społeczeństwa i w demokratycznym podejmowaniu decyzji, oczywistą staje się konieczność zapewnienia pomiędzy takimi grupami a decydentami w danej sprawie dobrej i skutecznej komunikacji. Napotyka to jednak na bariery tworzone – o dziwo – przez samych rzeczników:

- po pierwsze, istnieje zbyt wiele organizacji mających niejednokrotnie sprzeczne lub dublujące się interesy
- po drugie, przedstawiciele organizacji artykułują owe interesy niejasno, nieprecyzyjnie lub w sposób niezręczny, niewłaściwy
- po trzecie, na podstawie takich komunikatów decydenci odnoszą wrażenie, że oczekiwania organizacji w gruncie rzeczy koncentrują się wokół pieniędzy, a nie wokół rozwiązań problemów

Są to realne bariery we wzajemnym porozumieniu. „Po pierwsze, w rzeczywistości mamy do czynienia z bardzo wieloma organizacjami występującymi w interesie konkretnej grupy osób. Jak uznać, która z nich jest reprezentatywna, tzn. rzeczywiście – albo choćby lepiej – reprezentuje interesy danej grupy? Jeżeli takie uzgodnienia nie nastąpią podczas debaty wewnątrz środowiska (np. organizacji kobiecych), sprawa ta musi zostać rozstrzygnięta przez samą administrację na zasadzie uznaniowej (bo z tymi nam bliżej) lub ilościowej (bo tych jest więcej).

Po drugie, często interesy jednej grupy mogą być realizowane jedynie kosztem innych grup. Właśnie roszczeniowa postawa wielu organizacji rzeczniczych, które widzą swój interes w krótkiej perspektywie i w wąskim zakresie, może okazać się największym wrogiem rzecznictwa. Jeżeli bowiem rzecznictwo traktować będziemy w kategorii za krótkiej kołdry, którą trzeba ściągnąć z innych, oznaczać to będzie w istocie nie debatę między organizacjami a administracją, ale walkę wewnątrz społeczeństwa obywatelskiego.

Po trzecie w końcu, czasem trudno odróżnić interes organizacji od interesu jej podopiecznych. Konieczna jest społeczna kontrola nad działalnością organizacji pozarządowych, gdyż często pracownicy organizacji mogą w bieżącej działalności utożsamić obiektywny interes swoich podopiecznych z interesem organizacji, która dla nich działa” (Piotr Frączak, *Rzecznictwo, czyli co?*, gazeta.ngo.pl 2008)

„Z drugiej strony, jak ujął to John D. Rockefeller, <Umiejętność postępowania z ludźmi jest takim samym towarem handlowym jak cukier czy kawa. I zapłacę za tę umiejętność więcej niż za jakąkolwiek inną pod słońcem.> Bywa, że działania rzecznicze muszą kosztować. Ktoś musi zbierać informacje, pisać teksty, organizować poparcie dla postulatów, chodzić do Sejmu albo na posiedzenia Rady Miejskiej, albo wypowiadać się w mediach – czasem przez czas dłuższy niż kilka tygodni czy nawet miesięcy. Działania rzecznicze bywają bardzo trudne do sfinansowania, bo nie wiadomo ile będą trwały i jaki rezultat przyniosą. Czasem wszystko jest na dobrej drodze, ale następuje np. samorozwiązanie Sejmu, jak miało to miejsce w 2007 roku i całe postępowanie rzecznicze załamuje się. (Anna Mazgal, *Gdy wiadomo o co chodzi. Lobbying, rzecznictwo, pieniądze*, Warszawa 2011).

Powyższe trudności z pewnością można ominąć czy zminimalizować w prowadzeniu indywidualnych działań rzeczniczych. O wiele skuteczniej jest jednak im przeciwdziałać występując w danej kwestii jako zorganizowana grupa – czy to powołana ad hoc koalicja, czy to utworzone na wiele lat stowarzyszenie bądź federacja. Wydaje się, że szczególnie te ostatnie rozwiązanie organizacyjne sprzyjać będzie bardziej systemowemu wpływowi na politykę publiczną i prowadzenia rzecznictwa sektora obywatelskiego. O takich grupowych działaniach rzeczniczych obszernie pisze Ryszard Skrzypiec:

„Pożądane jest zaangażowanie do prowadzonego przez nas rzecznictwa wszystkich partnerów, którzy dzielają nasz punkt widzenia na dany problem oraz są gotowi działać w podobny do nas sposób. Oczywiście ważne, aby w tej grupie znaleźli się partnerzy sprawdzeni we wspólnych działaniach, niekoniecznie rzeczniczych, choć nie wolno nam pomniejszać znaczenia partnerów, z którymi do tej pory jeszcze nie współpracowaliśmy, ani tych, niemających doświadczenia w uczestnictwie w sieci. Pożądane jest także budowanie trwałych koalicji zdolnych do prowadzenia działalności w dłuższym okresie czasu i osiągania celów długofalowych. Jednakże nie możemy rezygnować z możliwości działania w ramach ad hoc powoływanych koalicji na rzecz osiągnięcia jakiegoś celu krótkoterminowego lub wykonania określonego zadania.

Nie mniej istotne jest umiejętne namawianie partnerów do działania, uwzględnianie przy tym ich walorów, np. umiejętności, kadr, zasobów technicznych i organizacyjnych, kontaktów. Pierwszym krokiem, jaki należy wykonać, jest zainteresowanie i zaangażowanie w sprawę naszych partnerów. Musimy przekonać ich, że nasze działanie jest ważne dla ogółu, ale także istotne dla partnera. W ten sposób wykorzystujemy różne motywacje do działania – zarówno chęć działania na rzecz dobra wspólnego, jak i zaspokajanie indywidualnych potrzeb, np. uczestnictwa w czymś ważnym, rozwoju organizacji. Angażując partnerów w sprawę, którą się zajmujemy, dużą wagę trzeba przyłożyć do budowania atmosfery zaufania – wzajemnego uczestników i publicznego. Prowadzenie wspólnych działań o takim charakterze jak rzecznictwo wymaga wzajemnego zaufania partnerów. Bez tego trudno liczyć na pełne zaangażowanie się wszystkich uczestników. Bez pełnego zaś zaangażowania się zdolność do realizacji założonego celu będzie osłabiona.

To nakłada na nas – jako organizatorów – obowiązek zagwarantowania, że partnerzy nie zostaną narażeni na żadne szkody. To my powinniśmy zapewnić ich, że akcja służy realizacji ważnego i pożytecznego społecznie celu. Musimy wzbudzić w partnerach przekonanie, że zyski i koszty uczestników z udziału w akcji rozkładają się podobnie, a także zagwarantować, że uczestnictwo w akcji nie pociągnie za sobą żadnych konsekwencji, poza tymi których sami jesteśmy świadomi, tych zaś nie wolno nam ukrywać. Inną ważną kwestią w procesie budowania atmosfery zaufania jest przekonanie, że możemy wzajemnie na sobie polegać. Z

jednej strony, my na partnerach – przekazujemy im do wykonania konkretne zadania i liczymy, że nas nie zawiodą, wykonają zadanie w taki sposób, w jaki zostało to uzgodnione. Z drugiej strony, partnerzy wierzą, że akcja jest prowadzona zgodnie z wymogami sztuki, a ich wysiłek nie pójdzie na marne z powodu braku profesjonalizmu koordynatora. Pozyskanie zaufania opinii publicznej sprawi, że nasze działania nie będą mogły zostać uznane za służące realizacji partykularnych interesów.

Kolejnym krokiem jest zmobilizowanie partnerów do aktywnego działania w naszej sprawie, udzielenia aktywnej pomocy, a nie tylko werbalnego poparcia lub kibicowania. Duże znaczenie ma zatem, abyśmy potrafili stale wynajdywać zajęcia dla naszych partnerów. Wielką sztuką jest bowiem umiejętność utrzymywania stanu gotowości w oczekiwaniu na stosowny moment i podsycania zapału w stanie spoczynku. Ważne jest, by dla każdego znaleźć odpowiednie dla niego zadanie. I co jeszcze ważniejsze musimy te zadania umiejętnie rozplanować w czasie, tak aby wypełniały całą akcję” (*Ryszard Skrzypiec, Współpraca z otoczeniem, w: Wiedza i doświadczenie, ARFP 2006*).