

Efekt mrozący.

0 kondycji rzecznictwa

organizacji pozarządowych

badania

Klon/Jawor



stowarzyszenie
klon / jawor



Autorki:

Marta Gumkowska, Beata Charycka, Julia Bednarek – Badania Klon/Jawor
dr hab. Galia Chimiak, prof. Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk

Redakcja:

Tomasz Figura

Projekt graficzny i skład:

Jacek Zamecki

Wydawca:**Stowarzyszenie Klon/Jawor**

ul. Szpitalna 5/5, 00-031 Warszawa

Kontakt: badania@klon.org.pl

Warszawa, grudzień 2022

Sfinansowano ze środków Narodowego Instytutu Wolności – Centrum
Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Rządowego Programu
Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO.



Sfinansowano dzięki wsparciu Fundacji im. Stefana Batorego.



Spis treści

Wstęp

Organizacje społeczne pełnią wiele funkcji w państwach demokratycznych. Świadczą ważne usługi społeczne, mobilizują obywatelki i obywateli wokół istotnych tematów, kontrolują władze publiczne i prowadzą rzecznictwo dążące do zmian społecznych.

Na podstawie dwudziestu lat prowadzonych przez nas badań jesteśmy w stanie stwierdzić, że większość organizacji pozarządowych funkcjonujących w Polsce skupia się przede wszystkim na usługach i bezpośrednim działaniu na rzecz swoich odbiorczyń i odbiorców. **Jednak nowym zjawiskiem, które zaobserwowałyśmy na podstawie reprezentatywnego badania ilościowego “Kondycja organizacji pozarządowych 2021” było zmniejszenie się funkcji rzeczniczej organizacji pozarządowych na przestrzeni ostatnich kilku lat.**

W porównaniu do 2018 roku obecnie mniej organizacji prowadzi rzecznictwo interesów swoich członków czy podopiecznych, uczestniczy w konsultacjach organizowanych przez administrację publiczną, prowadzi działania lobbingowe czy pracuje na rzecz zmiany prawa.

Raport *Efekt mrozący. O kondycji rzecznictwa organizacji pozarządowych* jest próbą wskazania przyczyn spadku powszechności rzecznictwa wśród organizacji pozarządowych w Polsce. To nasz pierwszy tego typu projekt badawczy. Staramy się w nim uchwycić fenomen organizacji rzeczniczych z różnych perspektyw. Wykorzystujemy w nim zarówno koncepcje socjologiczne oraz dane z badań ilościowych, jak i wyniki niedawno przeprowadzonego przez nas badania jakościowego.

W raporcie znajduje się m.in. opis czynników, które utrudniają rzecznictwo, analiza sposobu finansowania podmiotów zajmujących się nim oraz typologia organizacji stworzona w oparciu o skalę odczuwanych w ciągu ostatnich lat trudności. Zebrany materiał wzbogacony został o koncepcyjne opracowanie zagadnienia rzecznictwa organizacji pozarządowych w Polsce oraz komentarze eksperckie dr hab. Galii Chimiak (prof. IFiS PAN), która wspierała nas naukowo w procesie badawczym i analitycznym.

Szczegółowy opis tego, jak zrealizowałyśmy badanie jakościowe organizacji rzeczniczych, znaleźć można na końcu raportu, w rozdziale ➔ [Metodologia badania](#).

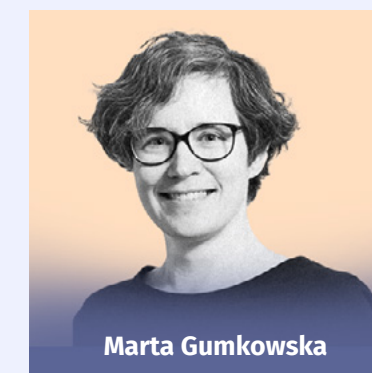
Dlaczego w tytule raportu używamy zwrotu “efekt mrozący”? Po pierwsze, oddajemy w ten sposób głos samym respondentkom i respondentom, którzy wymieniając czynniki blokujące efektywność rzecznictwa organizacji społecznych zwracali uwagę na takie zjawisko. Po drugie, “efekt mrozący” odnosi się do subtelного mechanizmu, w którym obywatelki i obywatele rezygnują ze swoich praw nie dlatego, że zostają im one odebrane, ale ponieważ powstaje klimat, w którym pojawiają się obawy o konsekwencje ich egzekwowania. W raporcie pokazujemy trudności w prowadzeniu działań rzeczniczych, które mogą prowadzić do zniechęcenia organizacji do rzeczniczego zaangażowania oraz zaniechania tego typu działań. Te trudności to m.in. problemy z finansowaniem, zmęczenie i wypalenie osób zaangażowanych w aktywność rzeczniczą, zmniejszające się możliwości dialogu z władzą i włączania się w proces legislacyjny. Biorąc pod uwagę zebrany materiał

badawczy wydaje się, że mechanizm “zamrożenia” może dotyczyć dużej części organizacji rzeczniczych. Samo “zamrożenie” nie zawsze oznacza zaniechanie działań, może też oznaczać konieczność ich modyfikacji. I, o czym także piszemy w raporcie, nie wszystkie organizacje są w tym samym stopniu poddawane wpływowi “efektu mrozącego”. Jednakże, obserwujemy rezultat działania tego efektu, gdyż ważna funkcja organizacji społecznych, jaką jest uczestnictwo w stanowieniu prawa, jest coraz słabiej realizowana, a głos grup, w których imieniu organizacje występują, jest coraz mniej słyszalny.

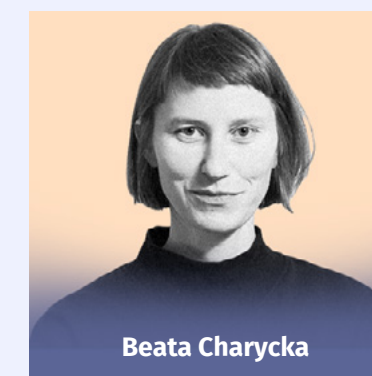
Dziękujemy wszystkim 25 organizacjom i inicjatywom, które zgodziły się na udział w badaniu, a także ośmiu ekspertkom i ekspertom, którzy pomogli nam zarówno na etapie wstępnego przygotowania badania, jak i formułowania końcowych wniosków.

Zapraszamy do lektury.

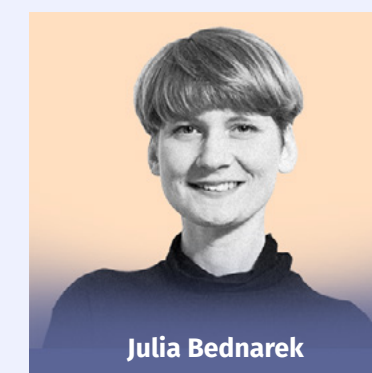
Marta, Beata, Julia
Badania Klon/Jawor



Marta Gumkowska



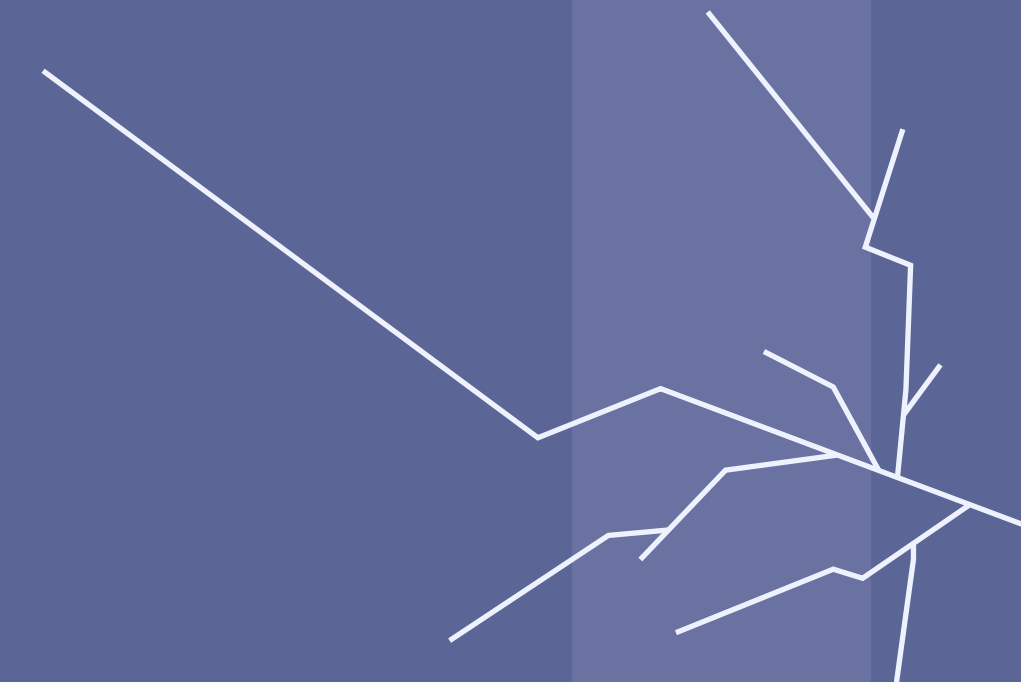
Beata Charycka



Julia Bednarek

CZĘŚĆ I

Działania rzecznicze organizacji pozarządowych w Polsce. Wprowadzenie koncepcyjne oraz analiza danych ilościowych

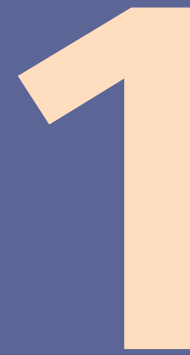


CZĘŚĆ I

Działania rzecznicze organizacji pozarządowych w Polsce. Wprowadzenie koncepcyjne

dr hab. Galia Chimiak, prof. IFiS PAN

Jakie typy funkcji pełnią organizacje pozarządowe w państwach demokratycznych? Dlaczego rzecznictwo jest kluczowym elementem społeczeństwa obywatelskiego? Jak zmniejszenie roli działalności rzeczniczej organizacji społecznych w Polsce ma się do procesów globalnych? Dr hab. Galia Chimiak, prof. Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, proponuje kontekst teoretyczny do badań organizacji rzeczniczych. Wiele z przytoczonych opracowań naukowych stało się dla nas inspiracją podczas projektowania badania jakościowego, a także wprowadziło szersze, międzynarodowe spojrzenie na badane zjawiska.



Organizacje pozarządowe spełniają wiele ważnych funkcji w państwach demokratycznych, a w naukach społecznych opisano kilka **typologii tych funkcji**. Przykładowo, jeden z klasycznych teoretyków Charles Handy wyróżnia organizacje świadczące usługi, organizacje badawcze i rzecznicze, grupy samopomocowe, kluby i towarzystwa hobbystyczne, a także inne podmioty pośredniczące (Handy, 1998, 10). Natomiast jedna z bardziej aktualnych klasyfikacji organizacji społeczeństwa obywatelskiego wyodrębnia podmioty świadczące usługi (*ang. Civil Society Organizations as service providers*), organizacje umożliwiające zaangażowanie obywatelskie, w tym organizacje rzecznicze (*ang. CSOs as an expression of civic engagement*), prywatne fundacje wspierające dobro wspólne (*ang. CSOs as financial intermediaries*) oraz organizacje obywatelskie służące innowacjom społecznym (*ang. CSOs as social innovators*) (Anheier, Lang & Toepler, 2019).

Według wielu badaczy i badaczek (Bodnar, 2021; Grzymala-Busse, 2018; Pető, 2022; Sadurski, 2019) Polska na przestrzeni ostatnich lat podążała w kierunku „**demokracji nieliberalnej**”, gdyż poprzez „demontaż różnych mechanizmów kontroli i równowagi oraz wielu demokratycznych instytucji związanych z wyborami i kontrolą sądową, osłabił się demokratyczny charakter państwa” (Sadurski, 2019). Zmiany te powodują m.in. „kurczenie się” (Anheier et al., 2019) czy też „przesunięcie” przestrzeni do działań obywatelskich w Polsce (Korolczuk, 2022, 9).

Zatem na uwagę zasługuje typologia organizacji społecznych w krajach, w których zaobserwować można ograniczenie przestrzeni w sferze publicznej dla aktywności obywatelskiej (Toepler, Zimmer, Fröhlich, et al., 2020). Rozróżnienie to obejmuje: **rzecznicze organizacje pozarządowe** (*ang. claims-making or advocacy NGOs*), których działania są odgórnie ograniczane oraz dwa rodzaje organizacji, które są wspierane przez rządy: **dostarczające usługi podmioty typu non-profit** (*ang. service-providing nonprofits*) i **lojalne organizacje**

pozarządowe (*ang. regime-loyal NGOs*; Toepler et al., 2020, 651). Szczególnie ważna jest pierwsza z powyższych kategorii, gdyż rzecznicze organizacje pozarządowe odgrywają rolę strażników wartości liberalnych i praw człowieka, często krytycznie spoglądają na działania władzy, a przez to są postrzegane jako byty polityczne. Z kolei dostarczające usługi podmioty typu non-profit, choć z założenia apolityczne, coraz częściej stają się beneficjentami wsparcia publicznego (Toepler et al., 2020). Organizacje typu non-profit także zajmują się samorzecznictwem (*ang. self-advocacy*), dotyczącym interesów ich członków czy podopiecznych oraz innowacjami społecznymi. Natomiast trzecia z wymienionych wcześniej kategorii, czyli tzw. lojalne organizacje pozarządowe, opisuje podmioty, które działają po to, aby wspierać i legitymizować rządzących.

W tym raporcie skupiamy się na organizacjach rzeczniczych, gdyż są one kluczowe dla politycznej socjalizacji obywateli i obywaterek (Yuen & Leung, 2010). Poza tym, na podstawie danych z **badania Kondycja organizacji pozarządowych 2021** zaobserwowałyśmy, że ta grupa organizacji zmalała (Charycka, Gumkowska & Bednarek, 2022). Okazało się, że mniejsza niż w 2018 r. część trzeciego sektora prowadzi: a) rzecznictwo interesów swoich członków czy podopiecznych; b) uczestniczy w konsultacjach organizowanych przez administrację publiczną; c) prowadzi rzecznictwo, działania lobbingsowe, pracuje na rzecz zmiany prawa. Także według najnowszego **Indeksu Stabilności i Poziomu Rozwoju Organizacji Obywatelskich w Polsce** w porównaniu z 2017 r., w 2021 r. zaobserwowano dalsze pogorszenie w obszarach prawnego otoczenia oraz działań rzeczniczych sektora pozarządowego (Pazderski, 2022, 2, 8).

W związku z tymi procesami dotyczącymi całego obszaru zinstytucjonalizowanego społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, bardzo istotne wydaje się **pytanie z czego wynika i o czym świadczy spadek ilości kluczowych dla demokracji pozarządowych działań rzeczniczych w Polsce**. Czy ta zmiana

spowodowana została wyłącznie uwarunkowaniami zewnętrznymi, czy także trwającym kryzysem zasobów ludzkich w sektorze? Pandemia COVID-19 jeszcze bardziej pogorszyła sytuację finansową fundacji i stowarzyszeń, która już od lat pozostaje ich największym wyzwaniem. Ograniczony dostęp do finansów przyczynia się do zwiększających się nierówności w zasobach różnych organizacji, co z kolei podkopuje poczucie wspólnotowości w sektorze. Wzrost zaangażowania obywateli w różnorakie protesty w ostatnich latach w Polsce mógł sprzyjać przekierowaniu aktywności obywatelskiej na krótkotrwałe, oddolne działania. Działalność akcyjna jednak nie powinna wykluczać stałej partycypacji w trzecim sektorze, zwłaszcza w przedsięwzięciach mających na celu udział w procesach decyzyjnych na poziomie lokalnym oraz centralnym, a także w projektach rzeczniczych ukierunkowanych na zmianę społeczną.

Warto umiejscowić powyższy zwrot zachodzący w Polsce w kontekście **globalnych procesów**. Zauważono, że swoiste „złote dekady” dla funkcjonowania organizacji pozarządowych na świecie trwały do lat 90. XX wieku (Chabbot, 1999, 239), zaś ataki terrorystyczne w Stanach Zjednoczonych 11 września 2001 r. przyczyniły się do podważenia kluczowej dla rozwoju roli, jaką trzeci sektor miał odgrywać zwłaszcza w państwach przechodzących transformację ustrojową oraz w krajach Globalnego Południa (Howell, Ishkhanian, Obadare et al., 2008). **Uznano, że istnieje potrzeba „zdyscyplinowania” organizacji pozarządowych** (United Nations, 2004, 28), **co w rezultacie doprowadziło do ich autocenzury** (Bloodgood & Tremblay-Boire, 2011, 167). **Badacze wskazują na różne zjawiska ograniczające pole manewru organizacji**, m.in. petzającą sekurytyzację (tj. przyznawanie priorytetu sprawom bezpieczeństwa wobec kwestii rozwojowych) oraz „wiralne rozpowszechnienie się nowego ustawodawstwa” (*ang. viral-like spread of new laws*) (Carothers & Brechenmacher, 2014, 1), które ma na celu **kontrolę zagranicznego wsparcia** dla rodzimych organizacji

pozarządowych działających na rzecz demokratyzacji oraz praw człowieka. Władze stosujące „**elektoralny autorytaryzm**” uzupełniły „menu manipulacji obszaru stowarzyszeniowego” gdy zaczęły dzielić społeczeństwo obywatelskie, zmuszając je do wewnętrznej rywalizacji (Schedler, 2013, 68). Choć Polska wciąż spełnia warunki brzegowe demokracji elektoralnej, w 2021 roku zajęła pierwsze miejsce w rankingu państw przechodzących przyspieszoną „autokratyzację” ze względu na ataki na media i organizacje pozarządowe uznane za liberalne lub progresywne oraz ze względu na działania zmierzające do polaryzacji społeczeństwa (Alizada, Cole, Gastaldiet et al., 2021, 7, 9).

W Polsce niekorzystna dla funkcjonowania organizacji typu watchdog (która pokrywa się częściowo z działaniami rzeczniczymi) okazała się **zmiana rządu w 2015 r.**, gdy rozpoczęto „dzielenie społeczeństwa obywatelskiego i marginalizację organizacji pozarządowych, które uznano za nie-wspierające rząd” (Szuleka, 2018, 18). Strategia ta miała naprawić „historyczną niesprawiedliwość” rozumianą jako internalizację importowanych liberalnych wartości przez aktywistów postkomunistycznych (Marczewski, 2018). Zatem również w Polsce uznano za niezbędne **zatarcie wpływu zachodnich darczyńców**, którzy mieli być odpowiedzialni za narzucenie polskiemu społeczeństwu obywatelskiemu liberalnych i progresywnych, czyli w domyśle nierodzimych, wartości.

Gdy mówi się o ograniczeniu wpływu zagranicznych darczyńców, najczęstszy punkt odniesienia stanowi prawo Federacji Rosyjskiej dotyczące „zagranicznych agentów” z 2012 r., które zostało uzupełnione w 2015 r. o prawo ws. „niepożądanych organizacji”, oraz ostatnio doprecyzowane o penalizację podmiotów działających pod „wpływem lub presją” podmiotów zagranicznych. Także w Polsce powstał projekt ustawy „o transparentności finansowania organizacji pozarządowych” dotyczący wsparcia z zagranicy¹.

Wyłania się z tego obraz różnorodnych czynników, które kształtują środowisko funkcjonowania organizacji obywatelskich, przy czym w szczególnie wrażliwej sytuacji znajdują się podmioty spełniające funkcję monitorującą wobec władz publicznych. Z jednej strony mierzą się one z nieprzychylną polityką tychże instytucji publicznych (Szuleka, 2018), z drugiej zaś stają się celem ataków ze strony niektórych rodzimych think tanków, które są zsieciowane międzynarodowo (Korolczuk, 2022, 16) oraz wspierane w ramach np. antygenderowego finansowania zagranicznego (Datta, 2021, 37). Niewątpliwie pandemia oraz trwająca obecnie wojna Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie również oddziałują na funkcjonowanie podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Czy wszystkie te czynniki jednakowo rzutują na sektor społeczny?

Niniejszy raport stawia sobie za cel pogłębienie zrozumienia wyników badania Kondycja organizacji pozarządowych 2021 dotyczących spadku ilościowego działań rzeczniczych wśród organizacji społecznych w Polsce, oraz identyfikację przyczyn i konsekwencji tego zjawiska. Kolejnym celem badania jest sprawdzenie, czy podział na rzecznicze organizacje pozarządowe, dostarczające usługi podmioty typu non-profit oraz lojalne organizacje pozarządowe (Toepler et al., 2020) ma zastosowanie w Polsce.

¹Zob. Projekt z dnia 30 marca 2022 r. USTAWA z dnia 2022 r. o transparentności finansowania organizacji pozarządowych na [http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-860-2022/\\$file/9-020-860-2022.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-860-2022/$file/9-020-860-2022.pdf)

2

Działania rzecznicze organizacji pozarządowych w Polsce. Analiza danych z badań ilościowych

Jaka część sektora społecznego zajmuje się rzecznictwem? Czym organizacje rzecznicze wyróżniają się na tle sektora pozarządowego w Polsce? Odpowiedzi na te pytania dostarczają wyniki reprezentatywnych badań ilościowych Kondycja organizacji pozarządowych Stowarzyszenia Klon/Jawor. Poniżej przedstawiamy krótką analizę tych danych, która stanowić ma kontekst dla zrozumienia zmieniającej się sytuacji organizacji rzeczniczych w Polsce.

Badanie Kondycja organizacji pozarządowych dostarcza przekrojowych informacji o wielu aspektach funkcjonowania stowarzyszeń i fundacji w Polsce. Badanie prowadzone jest cyklicznie na losowej próbie organizacji. Monitorowane są w nim m.in. różne sposoby działania organizacji społecznych. Trzy z tych sposobów można zaliczyć do szeroko rozumianych działań rzeczniczych:

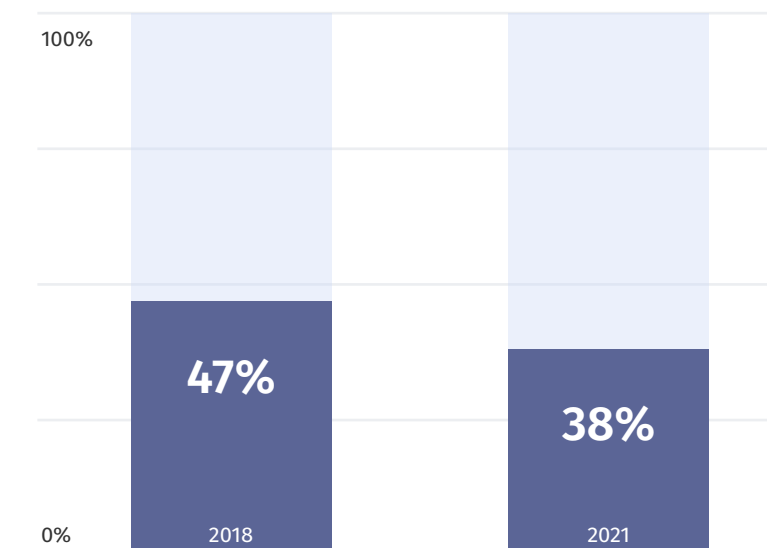
- rzecznictwo, działania lobbingowe, wpływanie na zmiany o charakterze systemowym, np. prace na rzecz zmiany prawa;
- reprezentowanie i rzecznictwo interesów członków, podopiecznych lub klientów organizacji;
- uczestnictwo w debatach, sporach z administracją publiczną i samorządem, np. udział w konsultacjach społecznych, kampaniach, protestach.

Zebrane przez nas dane ilościowe pozwalają określić, jaką część sektora społecznego w Polsce możemy traktować jako organizacje zajmujące się rzecznictwem. W 2021 roku, zgodnie z wynikami ostatniej edycji badania, 26% stowarzyszeń i fundacji reprezentowało interesy swoich członków lub podopiecznych, 23% uczestniczyło w debatach i sporach z administracją publiczną, np. poprzez konsultacje i protesty, a 12% prowadziło działania rzecznicze o charakterze systemowym. Oznacza to, że grono organizacji wykorzystujących te formy działań zmniejsza się w porównaniu do poprzedniego pomiaru z 2018 roku.

Jeśli trzy wymienione wyżej formy działań potraktujemy łącznie, okaże się, że 38% organizacji w sektorze społecznym w Polsce podejmuje szeroko rozumiane działania rzecznicze. Dla porównania, w 2018 roku było to 47% wszystkich organizacji pozarządowych.

W kolejnych analizach przyjrzymy się bliżej grupie organizacji, które prowadzą szeroko rozumiane działania rzecznicze (na podstawie wyników badań Stowarzyszenia Klon/Jawor Kondycja organizacji pozarządowych 2021). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że wyżej wymienione wskaźniki – także te, które opisują, jak duża część sektora pozarządowego prowadziła działania rzecznicze w 2018 i 2021 roku – nie mówią o intensywności działań rzeczniczych w Polsce. Prawdopodobnie duża część organizacji tak wyodrębnionej grupy podejmowała działania rzecznicze jedynie sporadycznie w ciągu dwuletniego okresu, o który pytano w ankiecie, a tylko niewielka ich część to organizacje stricte rzecznicze, dla których rzecznictwo jest jednym z kluczowych działań.

Odsetek stowarzyszeń i fundacji, które prowadzą działania rzecznicze w szerokim ujęciu

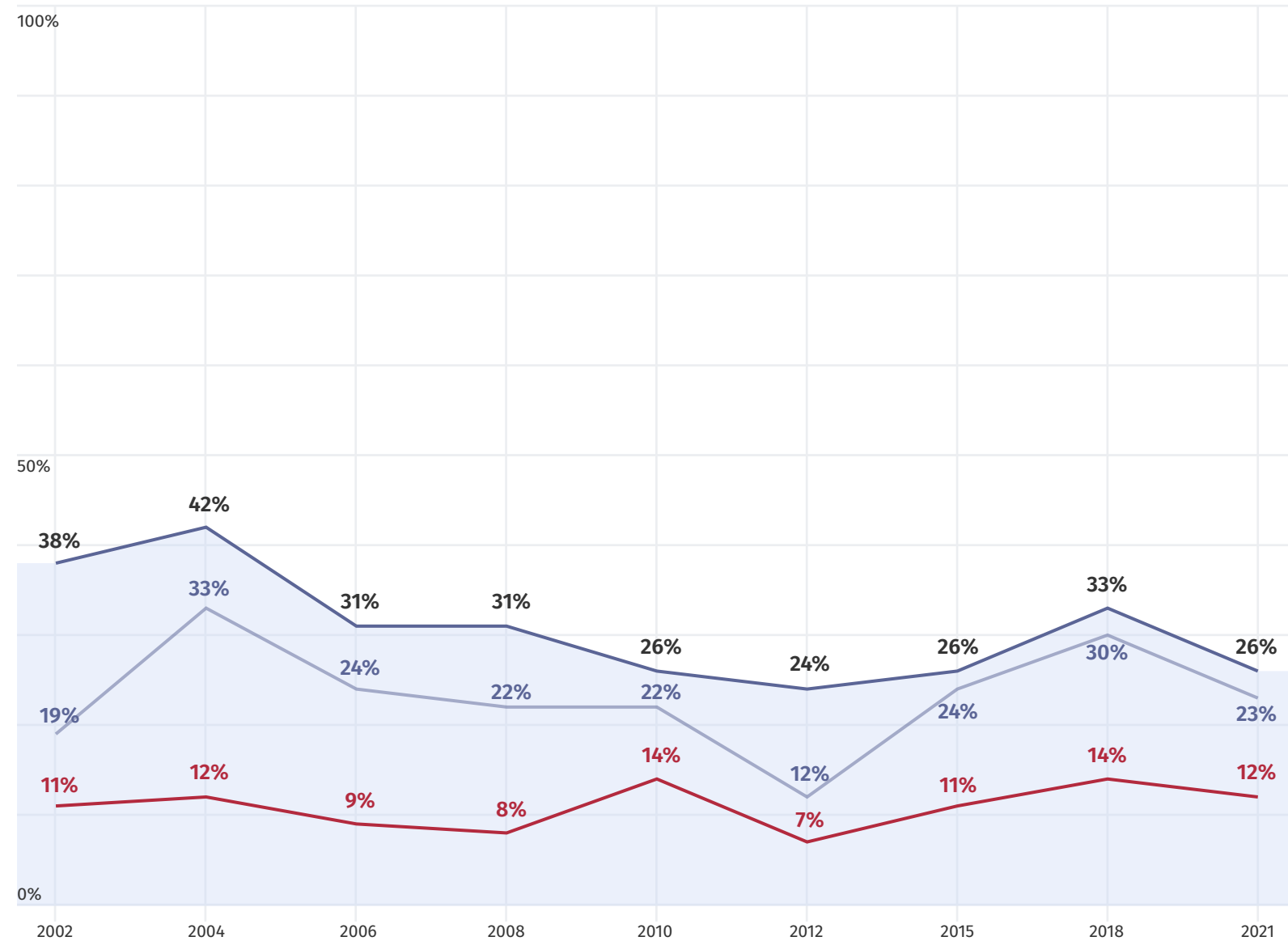


Odsetek stowarzyszeń i fundacji, które prowadzą trzy formy działań rzeczniczych

■ Reprezentowanie i rzecznictwo interesów członków, podopiecznych, klientów organizacji

■ Uczestniczenie w debatach, sporach z administracją publiczną różnych szczebli, np. udział w konsultacjach społecznych, kampaniach, protestach itp.

■ Rzecznictwo, działania lobbingowe, wpływanie na zmiany o charakterze systemowym



Czym charakteryzują się organizacje prowadzące działania rzecznicze?



Do szerokiego rozumienia działań rzeczniczych w badaniu Kondycja organizacji pozarządowych zaliczają się, jak wspomnieliśmy, trzy główne formy: wpływanie na zmiany o charakterze systemowym; reprezentowanie interesów członków lub klientów organizacji oraz udział w debatach z administracją publiczną i samorządem.

Działania rzecznicze w takim rozumieniu najczęściej prowadzą organizacje, które:

- zajmują się ochroną środowiska (67% organizacji tej branży deklaruje, że prowadzi działania rzecznicze), prawem i jego ochroną, prawami człowieka (65%), rozwojem lokalnym (57%), ochroną zdrowia (53%) oraz usługami socjalnymi (45%);
- działają na szeroką skalę (co najmniej regionu);
- mają długi staż działania (powyżej 15 lat);
- mają większe niż przeciętna organizacja zasoby ludzkie, czyli zatrudniają w oparciu o umowę o pracę oraz posiadają stały zespół pracowniczy;
- są bardziej zasobne finansowo niż przeciętna organizacja. Ich przeciętny budżet to 45 tys. zł rocznie (w całym sektorze jest to 26 tys. zł).

Stowarzyszenia, fundacje i inicjatywy zajmujące rzecznictwem wyróżniają się nie tylko cechami obiektywnymi, ale i subiektywnym, „światopoglądowym” nastawieniem do rzeczywistości społecznej. W porównaniu do reszty trzeciego sektora:

- są one bardziej otwarte na korzystanie z doświadczeń Unii Europejskiej;

- są bardziej krytycznie nastawione wobec zachodzących w Polsce zmian sposobu finansowania organizacji pozarządowych ze środków publicznych oraz zmian prawnych dotyczących merytorycznego obszaru działań organizacji;
- częściej są krytycznie nastawione wobec działań Narodowego Instytutu Wolności oraz wpływu bieżącej sytuacji politycznej i polityki rządu na organizacje pozarządowe;
- w bardziej negatywny sposób oceniają wsparcie państwa dla organizacji pozarządowych w pandemii;
- częściej uważają, że większość ludzi w Polsce nie rozumie na czym polega działalność organizacji pozarządowych;
- nieco częściej uważają, że wpływ organizacji pozarządowych na życie społeczne w ich okolicy zwiększa się i że organizacje pozarządowe mają duży wpływ na rozwiązywanie ważnych problemów społecznych w skali kraju;
- są bardziej skłonne do uznania, że aby sytuacja organizacji pozarządowych w Polsce poprawiła się, konieczne są działania inicjowane przede wszystkim przez same organizacje (np. działające w ramach federacji i porozumień), a nie przez państwo czy instytucje rządowe.

Działania rzecznicze, które dążą do zmian o charakterze systemowym, czyli rzecznictwo w wąskim rozumieniu, podejmują organizacje, które wyróżnia jeszcze szersza skala działania (co najmniej ogólnopolska) oraz jeszcze większe zasoby finansowe i kapitał kadrowy.

Finansowanie organizacji rzeczniczych

Budżet przeciętnej organizacji pozarządowej w Polsce to 26 tys. zł rocznie. Organizacje prowadzące działania rzecznicze są bardziej zasobne finansowo. Ich przeciętny budżet to 45 tys. zł. Wśród organizacji prowadzących działania rzecznicze jest więcej podmiotów o relatywnie dużych budżetach, tj. powyżej 100 tys. zł, niż w całym sektorze pozarządowym (38% versus 29%).

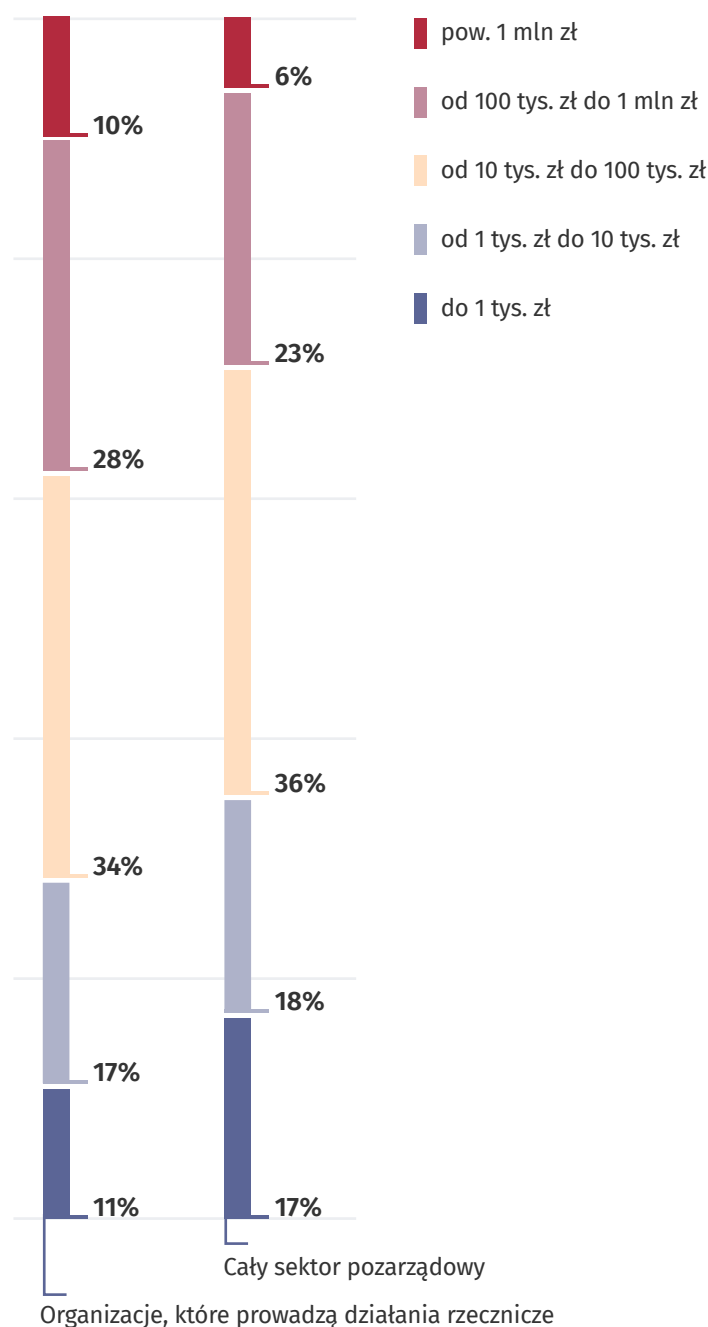
Należy zaznaczyć, że dane te dotyczą finansowania organizacji rzeczniczych w całości, a nie tylko ich działań nakierowanych na samo rzecznictwo.

Organizacje zajmujące się rzecznictwem są bardziej aktywne w pozyskiwaniu środków na swoje działania. Oznacza to, że w porównaniu do całego sektora społecznego częściej korzystają one ze wszystkich wymienionych w badaniu źródeł przychodów.

Największa różnica w częstotliwości korzystania z danego źródła przychodu występuje w odniesieniu do darowizn od osób prywatnych oraz 1% podatku (różnica 8 punktów proc).

Najczęściej wykorzystywanymi źródłami przychodów organizacji rzeczniczych są: składki członkowskie (korzysta z nich 63% organizacji rzeczniczych), darowizny od osób prywatnych (57%), źródła samorządowe (54%), darowizny od instytucji i firm (37%), działalność ekonomiczna (34%), 1% podatku (34%), źródła rządowe (28%), wsparcie krajowych organizacji pozarządowych (19%), fundusze Unii Europejskiej (14%) oraz przychody ze zbiórek publicznych (13%). Ze wsparcia zagranicznych organizacji pozarządowych korzysta 5% organizacji rzeczniczych.

Struktura przychodów organizacji w 2020 roku



Problemy organizacji rzeczniczych

Interesującą perspektywę na sytuację organizacji rzeczniczych w Polsce zapewniają też dane o problemach, z jakimi borykają się tego rodzaju stowarzyszenia i fundacje. Uwagę zwraca fakt, że wśród przeszkód, które dokuczają organizacjom prowadzącym działania rzecznicze, na czele – inaczej niż w przypadku całego sektora pozarządowego – znajdują się problemy wynikające z nadmiernej biurokracji administracji publicznej. Ta trudność dotyka 73% organizacji prowadzących działania rzecznicze. Niewiele mniej, bo 71% organizacji z analizowanej grupy, doskwierają skomplikowane formalności w korzystaniu ze środków grantodawców, a 70% ma trudność w zdobyciu środków na działania.

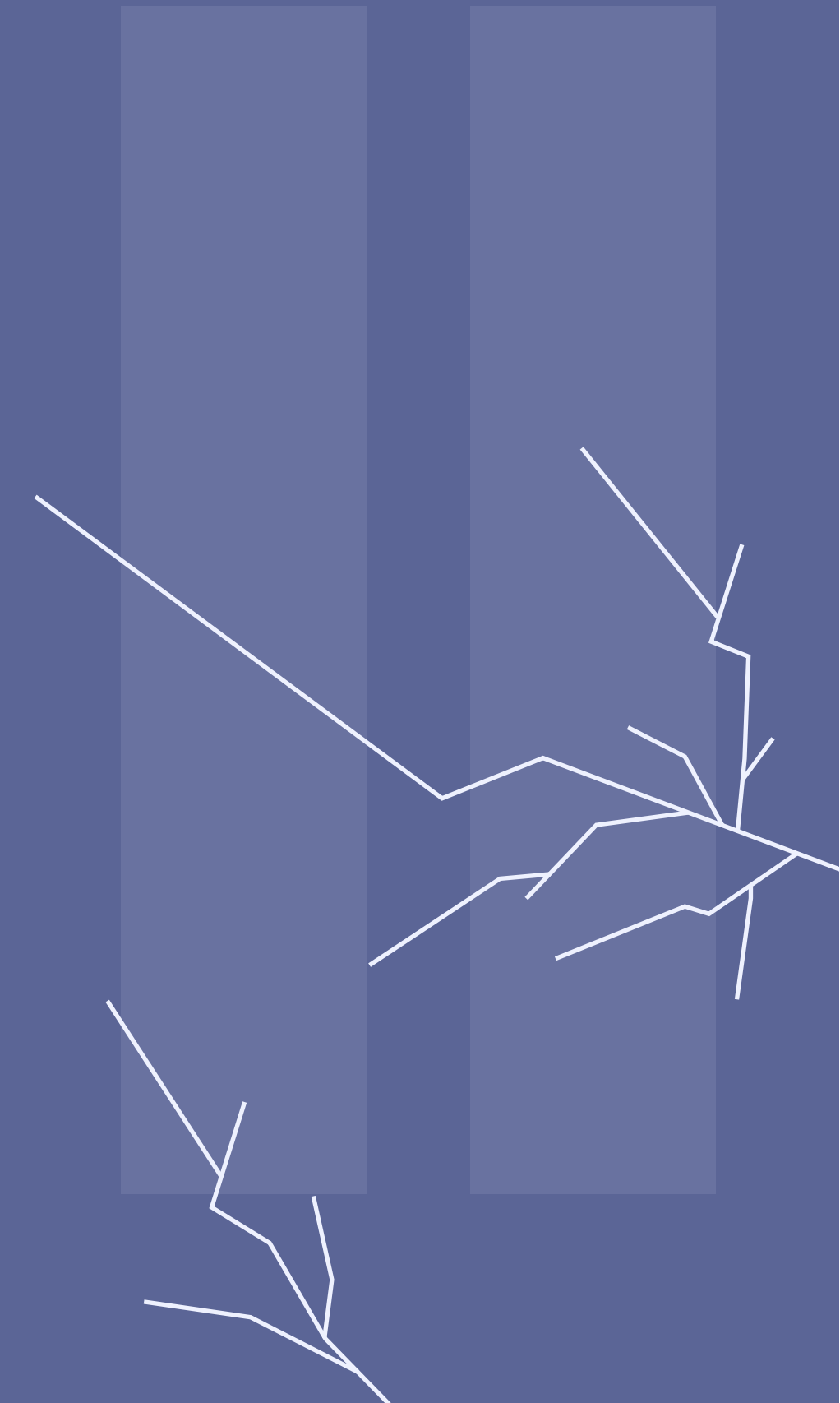
Niemalże każdy problem w funkcjonowaniu organizacji, który poruszony został w badaniach, częściej dotyczył podmiotów zajmujących się rzecznictwem, niż reszty sektora pozarządowego.

Warto również zwrócić uwagę na to, jak organizacje rzecznicze oceniają wpływ pandemii na swoją sytuację. 67% organizacji prowadzących szeroko rozumiane działania rzecznicze deklaruje pogorszenie swojej sytuacji w związku z pandemią. Jest to podobny odsetek, jak w całym sektorze pozarządowym.

Podsumowując to krótkie wprowadzenie teoretyczne i analizę danych ilościowych powiedzieć można, że organizacje prowadzące działania rzecznicze to specyficzny, wyróżniający się segment sektora społecznego. Na podstawie badań ilościowych widać, że są to podmioty z większymi zasobami finansowymi i ludzkimi, bardziej rozwiniętą aktywnością w zakresie poszukiwania i dywersyfikowania źródeł finansowania, wyższymi oczekiwaniami dotyczącymi warunków swojego działania (co ujawniają dane o stosunku do dotyczących ich problemów) i bardziej krytycznym spojrzeniem na rzeczywistość społeczną. Dane z badań jakościowych, które omówione zostaną w dalszej części raportu, pozwolą pogłębić ten obraz.

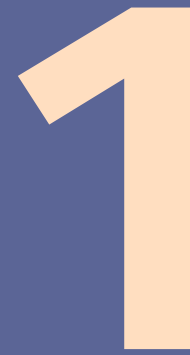
CZĘŚĆ II

Jak zmienia się rzecznictwo organizacji pozarządowych w Polsce? Analiza danych z badania jakościowego



Czym jest rzecznictwo?

Zapytałyśmy przedstawicieli i przedstawicielki badanych przez nas podmiotów o to, jak rozumieją oni pojęcie rzecznictwa lub jak jest ono rozumiane w ich organizacjach. Poniższy schemat prezentuje wybrane elementy definicji rzecznictwa formułowane przez respondentów. Materiał ten pozwala dostrzec, które cechy rzecznictwa są szczególnie ważne dla badanych organizacji, a to z kolei może pomóc lepiej zrozumieć ich ocenę warunków do działania w Polsce.



Rzecznictwo według osób uczestniczących w badaniu to:

Działania na rzecz zmian systemowych i zmian w prawie

Zabieranie głosu w imieniu danej grupy społecznej lub sprawy

Próba wpływania na osoby decyzyjne w imię interesu publicznego, lub rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, regionu, najbliższej okolicy

Edukowanie społeczeństwa

Budowanie poparcia społecznego dla danej sprawy

Podnoszenie świadomości na temat danego problemu w instytucjach oraz wśród profesjonalistów w branży

Doradzanie i dostarczanie wiedzy lub rozwiązań organom, które kształtują prawo

Organizowanie i wspieranie obywateli, aby mieli większy wpływ na władzę

CZĘŚĆ II

Formy i adresaci działań rzeczniczych

W jaki sposób organizacje społeczne w Polsce wywierają wpływ w sprawach dla nich ważnych? Jakie formy przybiera rzecznictwo i do kogo jest skierowane? Choć przeprowadzone badanie jakościowe służyło przede wszystkim diagnozowaniu barier i czynników ograniczających rzecznictwo, jest ono także źródłem wiedzy na temat metod, jakimi organizacje rzecznicze starają się realizować swoje cele, a także opinii na temat skuteczności poszczególnych sposobów działania. W tej części krótko podsumujemy działania rzecznicze organizacji z perspektywy dwóch pytań: “jak?” oraz “do kogo?” skierowane jest ich rzecznictwo. Na koniec oddamy również głos badanym podmiotom w kwestii tego, “jakie działania mają sens?”.

2

Rzecznictwo polskich organizacji społecznych przybiera różnorodne formy i jest prowadzone wielokanałowo. Z przeprowadzonych wywiadów wiemy, że adresatami działań rzeczniczych są przedstawiciele państwowej władzy wykonawczej, ustawodawczej i sędziowskiej, samorząd szczebla regionalnego i lokalnego, a także europarlamentarzyści i Komisja Europejska. Podejmowanie są również działania służące mobilizacji społecznej oraz sieciowaniu podmiotów działających we wspólnej sprawie, których celem jest zwiększenie ich siły oddziaływania na rzeczywistość społeczną.

Ze względu na jakościowy charakter badania – wywiadów z przedstawicielami organizacji rzeczniczych – który ze swojej natury nie służy ocenie częstotliwości występowania badanych zjawisk, nie możemy przedstawić jednoznacznego rankingu metod wykorzystywanych przez organizacje społeczne do osiągnięcia celów rzeczniczych. Chcemy jednak pokazać szerokie spektrum form działań podejmowanych przez badane organizacje. Należy przy tym pamiętać, że mapa stworzona na podstawie częstości występowania w wywiadach poszczególnych form (i kanałów) działań rzeczniczych, ma charakter poglądowy.

Mapa form rzecznictwa

Kontakt bezpośredni z decydentami (spotkania, rozmowy oficjalne i nieoficjalne)	Stanowiska (w tym tworzone wspólnie z innymi organizacjami)	Petycje, zbieranie podpisów	Edukacja (materiały edukacyjne, konferencje)	
	Tworzenie koalicji organizacji, sieciowanie	Badania, raporty, analizy	Konsultacje, opiniowanie aktów prawnych	
		Udział w ciałach dialogu na poziomie krajowym	Grupy tematyczne lub konsultacje na poziomie europejskim	Procesy sądowe, litygacja strategiczna
Listy, pisma do decydentów	Współpraca z parlamentarzystami, udział w komisjach sejmowych i senackich	Kampanie w mediach tradycyjnych i społecznościowych	Współpraca z europarlamentarzystami	Projekty pilotażowe i proponowanie rozwiązań
			Monitoring prawa	Protesty

Gdyby uznać, że te formy rzecznictwa, które najczęściej pojawiają się w wypowiedziach badanych podmiotów, stanowią podstawową „skrzynkę z narzędziami” organizacji rzeczniczych, moglibyśmy powiedzieć, że składa się ona z:

- kontaktów bezpośrednich, spotkań i rozmów, zarówno oficjalnych, jak i kularowych;
- pisania listów i pism do decydentów;
- tworzenia stanowisk (samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami);
- przygotowywania petycji i zbierania pod nimi podpisów.

Co ciekawe, w tym zestawieniu znajdują się zarówno działania oceniane jako stosunkowo najbardziej efektywne z punktu widzenia wywierania wpływu, jak i te postrzegane jako nieskuteczne, niemniej ciągle praktykowane. Do działań przynoszących rezultaty zaliczane są wszystkie formy kontaktu bezpośredniego, w niektórych przypadkach ze wskazaniem na kontakty nieoficjalne.

”Możliwość takiego bezpośredniego dotarcia do ministra, do urzędników. [...] Co do efektów, to raz są mniejsze, raz większe, ale to jest droga, którą my uważamy za najbardziej efektywną. Nic nie jest bardziej skuteczne niż bezpośrednie przekonanie osoby, z którą prowadzimy dyskusję. [W13]

Udało się to zrobić nie na oficjalnej części, tylko w czasie lunchu, kiedy wyłożyliśmy mu na czym to [rozwiązanie] polega i jakie są [z niego] korzyści. [...] Czasem na oficjalnych spotkaniach nie ma przestrzeni żeby wyjaśnić wszystko. Czasem to są takie argumenty, których nie można używać w przestrzeni publicznej. Bo nasza

ekspertyza dotyczyła też pewnego konfliktu między dwoma ministerstwami i to wykorzystaliśmy, natomiast tego publicznie bym nie powiedział. [W1]

Natomiast jako nieskuteczne narzędzie wpływu na decydentów wiele organizacji traktuje listy i petycje. Te ostatnie są przez część badanych postrzegane raczej jako sposób na mobilizację społeczną i budowanie świadomości danego problemu, niż jako metoda na przekonanie przedstawicieli władzy.

”Wiadomo, że pisanie petycji bez dzwonienia w ogóle nie ma sensu. Trzeba mieć te relacje z politykami. [W19]

Więc to takie pojawianie się i składanie pism, o których wiemy, że nic się pewnie z nimi nie wydarzy, ale to pokazuje sprzeciw organizacji pozarządowych. [W6]

Wystaliśmy maile do posłów, do senatorów, chociaż to jest chyba najmniej skuteczna metoda, bo mniej niż 1% odpowiedzi zazwyczaj jest po takiej wysyłkach. [W15]



dr hab. Galia Chimiak
prof. IFiS PAN



Nowa jakość w rzecznictwie: ponad-podziałowe sojusze

Przeprowadzone badanie pokazuje, że koncepcja rzecznictwa ponad-podziałowego (*ang. transcalar advocacy*) (Pallas & Bloodgood, 2022) adekwatnie opisuje dokonujące się w Polsce zmiany w obszarze rzecznictwa. Koncepcja ta uwzględnia kilka wektorów zmiany, która dokonała się na przestrzeni ostatnich kilku dziesięcioleci na całym świecie i obejmuje poszerzenie zakresu rzecznictwa poprzez uwzględnienie szerszego grona interesariuszy oraz różnorodnych relacji pomiędzy uczestnikami procesu. Również wśród polskich organizacji pozarządowych rośnie potrzeba nawiązywania różnorodnej współpracy, co jedna z badanych osób opisuje następująco:

”Myślę, że organizacje rzecznicze mogłyby wzmocnić budowanie sojuszy, rozmawianie ze sobą, zacieśnianie partnerstw, mówienie w miarę jednym... [głosem] wiadomo, że są różnice, ale jednak konsolidowanie tych postulatów i wykorzystywanie różnych taktyk, do tego, żeby te przesłania, czy te postulaty popychać (...) Pewnie też poszukiwanie

sojuszników poza sektorem. Być może nawiązywanie właśnie jakiś porozumień z grupami nieformalnymi (...), może z zupełnie innymi grupami, typu związki zawodowe. Dużo jest ciał i organizacji w społeczeństwie, które mogłyby się potencjalnie do pewnych postulatów przyłączyć. [W24]

Rzecznictwo ponad-podziałowe przewiduje zarówno drogę instytucjonalną, jak i drogę protestu jako uzasadnione metody uprawiania rzecznictwa przez podmioty niepaństwowe (Pallas & Bloodgood, 2022). Warto przypomnieć, że różne protesty np. wokół dalszego zaostrzenia dostępu do terminacji ciąży w Polsce czy wokół kryzysu praworządności, służą intersekcjonalnemu zaangażowaniu na rzecz wspólnej sprawy (Grabowska, 2021). Intersekcjonalność polega na „wykazaniu powiązań między różnymi zmiennymi społecznymi, takimi jak gender, rasa, pochodzenie etniczne, wiek, niepełnosprawność, orientacja seksualna, przekonania lub wierzenia religijne” (Oleksy, 2014, 249). W ramach intersekcjonalnego zaangażowania organizacje, działające na rzecz różnych spraw wspierają się wzajemnie i zawierają ponad-podziałowe sojusze.

Czynniki ograniczające rzecznicstwo organizacji społecznych

Co wpływa na zmniejszenie się odsetka organizacji pozarządowych, które prowadzą działania o charakterze rzeczniczym? Czy – a jeśli tak, to jak – zmieniają się okoliczności prowadzenia rzecznicstwa przez organizacje społeczne w Polsce? W wyniku przeprowadzonych indywidualnych wywiadów pogłębionych z przedstawicielami i przedstawicielkami organizacji, które prowadzą lub prowadziły w ciągu ostatnich kilku lat działania rzecznicze, zidentyfikowałyśmy szereg czynników ograniczających te działania. Badanie miało charakter jakościowy, więc nie ma uzasadnienia podawanie liczebności organizacji, które na dany czynnik zwracają uwagę i tym samym rangowania opisywanych czynników. Jednakże, aby jakkolwiek uchwycić intensywność wpływu danego czynnika, zaczynamy od tych, na które respondenci zwracali szczególną uwagę.

3

Praktyka tworzenia rozwiązań legislacyjnych

Szybkie tempo stanowienia prawa

Ostatecznym celem działań rzeczniczych, przynajmniej w wąskim rozumieniu rzecznicstwa, jest zmiana prawa lub praktyki jego stosowania. Dlatego okoliczności stanowienia prawa są tym, na co organizacje pozarządowe zwracają szczególną uwagę, gdy mówią o warunkach do prowadzenia działań rzeczniczych.

Zdaniem respondentów specyfiką obecnej kadencji parlamentu jest wysokie tempo stanowienia prawa, co w sposób bezpośredni przekłada się na działanie organizacji pozarządowych prowadzących rzecznicstwo. Nowe akty prawne lub nowelizacje istniejących aktów prawnych pojawiają się niespodziewanie, praktycznie z dnia na dzień. To skutecznie ogranicza włączenie się strony społecznej w opiniowanie tych propozycji. Wymusza też na organizacjach ciągłą gotowość do działania i podejmowania natychmiastowych reakcji. Dodatkowo, dezorganizuje to działanie organizacji, które są zmuszone nagle przekierowywać swoje działania, zaniedbując inne działania, w tym te rzecznicze.

Podstawą jest monitoring prawa i to jest trudne zadanie w dzisiejszych czasach. Z jednej strony możemy patrzeć na to, co pojawia się na stronach rządowego centrum legislacji, na propozycje, na druki sejmowe, na to, co jest planowane na posiedzenia parlamentu lub różnych komisji. Ale to, co jest charakterystyką tej kadencji parlamentu jest to, że się różne rzeczy potrafią zadziać bardzo szybko, z dnia na dzień, na jakieś konkretne, doraźne zamówienie polityczne. I nagle pojawia się cały akt prawny, albo jakieś zmiany, i jest bardzo mało czasu, żeby móc się jakoś do tego przygotować, np. opracowanie, opinię. (...) Najczęściej projekty ustaw pojawiają się o dziwnych porach i po prostu trzeba dostosować się elastycznie ze swoim czasem. (...) Jest trudno coś zaplanować. [W15]

Jedną z przyczyn odchodzenia organizacji od rzecznicstwa jest tempo całego procesu [legislacyjnego], co powoduje, że jeżeli czasami wypadasz na urlop na tydzień, to może cię ominąć jakąś rzecz... One później wracają w dużej części, ale czasami to są momenty. Po prostu trzeba to zrobić, być. Tak było np. w przypadku wystuchań publicznych. Więc to tempo powoduje, że skraca się proces, a pewne organizacje wypadają. [W09]

Sposób stanowienia prawa

Przedstawiciele organizacji społecznych obserwują także nowe, powszechnie dziś stosowane praktyki zgłaszania propozycji legislacyjnych. Bardzo często odbywa się to z użyciem trybu poselskiego, który nie wymaga przeprowadzenia konsultacji społecznych. Tym samym uniemożliwia się organizacjom zgłaszanie uwag do propozycji, przygotowywanie ekspertyz, argumentowania na rzecz konkretnych rozwiązań, czyli ogranicza się prowadzenie działań rzeczniczych.

Dużo ustaw jest uchwalanych poza rządowym trybem, to znaczy bez konsultacji, tylko wchodzą prosto na obrady sejmu. Wtedy jest mała możliwość zadziałania, przygotowania opinii, ekspertyzy, jeżeli informację, że pojawiają się jakieś zmiany, mamy dzień wcześniej. [W15]

Cały czas jest możliwy proces legislacyjny zainicjowany przez posłów, gdzie można ignorować opinie, które spływają od organizacji. (...) To jest kompletny skandal. Co prawda rząd zobowiązał się w ramach kamieni milowych KPO to zmienić, ale nic w tym kierunku nie zostało zrobione. Więc te instytucjonalne bariery oczywiście istnieją, politycy obchodzą różne rozwiązania, a nawet jak będzie coś wprowadzone, to prawdopodobnie znowu jakąś furtkę znajdą, bo tej kultury nie ma. [W07]



dr hab. Galia Chimiak
prof. IFiS PAN



Sprawcze i sekcyjne grupy nacisku

Mimo niewątpliwego potencjału organizacji rzeczniczych do wzmacniania demokracji, w XXI wieku niektóre podmioty rzecznicze przyczyniają się do regresu demokracji, zaś inne ulegają osłabieniu w wyniku „cofania się demokracji” (*ang. receding democracy*) (Levitsky & Ziblatt, 2018 w: Walker & Febres-Cordero, 2020). Te dwie tendencje dobrze odzwierciedla rozróżnienie, jakie stosują politolodzy, na dwie główne odmiany podmiotów rzeczniczych: sprawcze oraz sekcyjne grupy nacisku (*ang. cause & sectional interest groups*). Krzysztof Jasiecki (2002) zauważa, że ze względu na przeszłość komunistyczną w Polsce historycznie umocował się model korporatystyczny (w: Pospieszna & Vetulani-Cęgiel, 2021, 163).

Pluralizm oraz korporatyzm to dwa modele relacji pomiędzy państwem a grupami interesu. Korporatyzm łączy się z “koordynacją, centralizacją przetargów, hermetycznością gremiów decyzyjnych, jasno określonym katalogiem spraw podlegających negocjacji czy też szeroką agregacją interesów” (Piestrak & Kichewko, 2011, 127). Natomiast pluralistyczna wizja dotyczy wolnorynkowych zasad gry, “brak monopolizacji reprezentacji interesów grupowych, decentralizację, ciągle przetargi z dominacją rywalizacji” (Piestrak & Kichewko, 2011, 127).

Korporatyzm nie sprzyja instytucjonalizacji sprawczych grup nacisku, gdyż lepiej funkcjonują one w pluralistycznych systemach politycznych. Zważywszy na te uwarunkowania, rozpoczęty w Polsce regres demokratyczny (*ang. democratic backsliding*) przyczynia się do osłabienia modelu pluralistycznego, co dla niektórych sprawczych grup nacisku oznacza ograniczenie ich działań, zaś dla innych konieczność przerwania się na dostarczanie usług (Pospieszna & Vetulani-Cęgiel, 2021, 177). Omawiane w tym raporcie badania potwierdzają te obserwacje, gdyż część organizacji rzeczniczych, które bezsprzecznie należą do wyżej wspomnianych grup sprawczych, zostały zmuszone do częściowego odejścia od działań rzeczniczych na rzecz dostarczania usług zarówno partnerom społecznym, jak i swojej społeczności oraz własnym pracownikom, którzy zmagają się z wypaleniem czy cierpią z powodu nagonek politycznych. Tak opisuje to jedna z osób badanych:

”Zeszliśmy z takiego rzecznictwa bezpośredniego na pośrednie. (...) Teraz rozmawiamy z naszą społecznością, która nas obserwuje na facebooku, która przychodzi na nasze warsztaty, webinary. Pracujemy z tą społecznością, [z nadzieją] że ona też będzie świadomie podejmować decyzje wyborcze i pamiętać o pewnych kwestiach, żeby później wybrać tych decydentów, którzy rzeczywiście będą mogli coś zmienić. [W06]

Z drugiej strony, sekcyjne grupy nacisku – według powyżej zamieszczonej relacji respondentów – „wydeptały sobie własne ścieżki”.

Niska jakość stanowionego prawa: nadmierne skomplikowanie i niedbałość aktów prawnych

Tworzone obecnie prawo w Polsce jest coraz bardziej skomplikowane. Obecne przepisy są rozbudowywane, dokładane są kolejne rozwiązania, co powoduje “puchnięcie” ustaw. Z kolei duża obszerność dokumentów ułatwia ukrycie w nich przepisów niezwiązanych wprost z tematem danego aktu prawnego.

”Prawo, które jest ustanawiane, coraz bardziej się zapętla, jest coraz bardziej pogmatwane. Te ustawy się coraz bardziej rozrastają. Ustawa o pożytku z roku na rok pęcznieje. Nie ma deregulacji, nie wyjmuje się nic, nie zmniejsza się tych ustaw. Więc powiększa się obszar merytoryczny, który człowiek musi objąć. [W03]

Jest teraz taki raport (...) odnośnie mieszania różnych zmian w prawie w ramach innych przepisów (...). Jest bardzo duży strach, że kiedy wprowadza się jakąś zmianę, my nie wiemy, co się jeszcze zmieni, bo nikt z nami tego nie przedyskutuje. A możemy zostać wykorzystani, np. nagle w ustawie odnośnie uchodźców z Ukrainy były ponownie wrzucone przepisy dotyczące odpowiedzialności urzędników. [W10]

Ponadto, skutkiem szybkiego tempa tworzenia nowych przepisów, bez konsultacji społecznych, jest niska jakość tworzonych rozwiązań. Powstające przepisy są oceniane jako niechlujne i niespójne.

”Niechlujność tworzenia przepisów powoduje, że czasem one są ze sobą sprzeczne po prostu. Uchwalanie wrzutek nocą jest dramatyczne. [W08]

Dostęp do procesu stanowienia prawa

Zamykanie się sfery publicznej

Organizacje społeczne doświadczają kurczenia się sfery publicznej i, co za tym idzie, możliwości jej współkształtowania. Organizacje doświadczają utrudnienia dostępu do debaty publicznej poprzez zmniejszenie się liczby forów dyskusyjnych i instrumentów do prowadzenia dialogu, zarówno w Sejmie, jak i w Senacie.

”Dostęp do sfery publicznej się znacznie zmniejszył i dostęp do informacji o rzeczach, które się dzieją. I myślę, że tu jest duży problem. [W08]

Po tych ośmiu latach część polityków nie wie, jak wyglądał dialog wcześniej. On też nie wyglądał dobrze, ale przynajmniej był jakoś ustrukturyzowany, bywało na komisjach sejmowych, senackich. Były konferencje w senacie, które teraz się nie odbywają, albo odbywają się bardzo sporadycznie. Senat wbrew pozorom nie pełni w tej chwili roli takiej izby, gdzie byłby tworzony dialog ze społeczeństwem obywatelskim, a ja tego oczekiwałam. [W09]

Zamknięcie się niektórych instytucji publicznych na dialog ze społeczeństwem obywatelskim przybiera w oczach respondentów i respondentek postać “betonowania się”, czyli całkowitego zamknięcia w wąskim kręgu osób sobie sprzyjających, niedopuszczania innych perspektyw czy głosów krytyki. Instytucje funkcjonujące niczym “obłązona twierdza” blokują możliwości prowadzenia działań rzeczniczych organizacjom pozarządowym.

Jeżeli ktoś dostanie jakiś urząd, ministerstwo, czy departament i je nadzoruje, to będzie miał tendencję żeby się w tej twierdzy betonować. (...) Coraz więcej, z punktu widzenia takiego decydenta, jest coraz więcej nie-swoich, a coraz mniej swoich. I to bez wątplenia może wpływać na działalność rzeczniczą. [W20]

Jest jeszcze proces degradacji władzy samej już w sobie, (...) wiceminister sprawiedliwości (...) wyleciał stamtąd. (...) I kolejne osoby, które wchodziły na jego miejsce, miały już bardzo ograniczone zaufanie. Do nich było dużo trudniej się dostać, były bardziej ostrożne i mam wrażenie, że tam cała kadra znajduje się w chwili w jakiejś obłączonej twierdzy. Narobili tyle błędów po drodze (...) [pojawiło się] dużo krytyki, oni po prostu nie byli w stanie sobie poradzić merytorycznie z tą krytyką, więc się zamykają na nią, odcinają ją, zaczynają traktować ją, że jest politycznie motywowana, tutaj agenci zagraniczni działają i chcą zaszkodzić Polsce. Efekt jest taki, że tam nic nie dociera, tam jest kompletny beton. [W07]

Nawet nie mogę powiedzieć, że współpracuje z ministerstwem rodziny, bo właściwie z nimi się nie da współpracować, gdyż są totalnie zamknięci na dyskusję. W ogóle jak jest różnica zdań, to już jest konsternacja. [W16]

W związku z dostrzeganą konsolidacją władzy i upolitycznieniem kolejnych instytucji publicznych, ograniczane są też możliwości organizacji w odwoływaniu się do wyższych instancji, np. do Trybunału Konstytucyjnego.

Nie ma w tej chwili możliwości rozmowy z władzami, z ustawodawcą, z sejmem, z komisjami itp. No po prostu nie ma takiej opcji. Nie pójdziemy do Trybunału Konstytucyjnego i nie powiemy, że ten wyrok to trochę przesada, więc może to cofnięcie. [W11]

Organizacje dostrzegają możliwość prowadzenia dialogu z niektórymi ministerstwami. Taka otwartość nie ma jednak wystarczających, ugruntowanych i skutecznych podstaw o charakterze systemowym. Opiera się na tylko na postawie i podejściu danego ministra. Sytuacja może się więc zmienić praktycznie z dnia na dzień, wraz z wymianą osoby na tym stanowisku.

To nie jest coś, co zostało wypracowane systemowo. To jest tylko i wyłącznie oparte o czynnik ludzki. I zmieni się teraz ten minister (...) ten kanał może zostać zamknięty. [W13]

Możliwości zaangażowania organizacji społecznych są też ograniczane w związku pandemią, np. jest utrudniony lub uniemożliwiony udział w komisjach sejmowych i senackich.

Wielokrotnie uczestniczyliśmy w komisjach sejmowych i senackich jako goście. Taka formuła przynajmniej do czasu pandemii była możliwa. Zresztą szkoda, że obecnie jest to pod pretekstem pandemii w jakiejś mierze ograniczone, jest to stratą dla demokracji. Ta możliwość wystąpienia przez posłów i senatorów głosu obywatelskiego, głosu organizacji pozarządowych, na pewno była istotna dla kształtowania prawa. [W17]

Fasadowość i pozorność procesów konsultacyjnych

Dużym wyzwaniem dla organizacji rzeczniczych jest kształt procesów konsultacyjnych. Ich jakość jest oceniana nisko, zarówno przez organizacje identyfikujące się jako bliskie, jak i bardzo dalekie obecnej władzy. Krytykowana jest niejasność przebiegu procesu konsultacyjnego, jego tempo, brak transparentności oraz nie uwzględnianie głosu organizacji, który wybrzmiewa np. w ciałach dialogu. To wszystko sprawia, że procesy konsultacyjne są postrzegane jako fasadowe.

Jeśli chodzi o instytucje na poziomie unijnym, krajowym i lokalnym, to jest takie podejście, które, sądzę, jest już tradycyjne zwłaszcza dla Polski: im mniej muszę skonsultować, im mniej muszę słuchać, im mniejsza jest partycypacja, tym lepiej dla mnie. [W23]

Jeżeli się nawet uspołecznia jakiś proces decyzyjny, na przykład za pomocą konsultacji społecznych, i tak to ma w dużej mierze charakter pozorny. Nie ma wielu przypadków z mojego doświadczenia, a także z tego co wiem od bratnich, czy konkurencyjnych organizacji, bo przecież też miewamy kontakt, nie ma zbyt wielu przypadków kiedy ten proces jest całkowicie zdrowy, czyli decydent chce się dowiedzieć, co myśli czynnik społeczny. [W20]

Tempo i nietransparentność procesów konsultacyjnych

Organizacje rzecznicze są zaskakiwane tempem procesów konsultacyjnych, które jest nierówne. Niektóre procesy są bardzo krótkie, co nie pozwala na odpowiednie przygotowanie organizacji, np. opracowanie ekspertyz. Innym razem są wydłużane, np. konsultacje są nagle zamrażane, żeby po długim czasie powrócić z gotowym rozwiązaniem, ignorującym wcześniej zgłoszone zastrzeżenia. Czasami koniec procesu konsultacyjnego bywa niejasny, ponieważ po komunikowanym terminie zakończenia pojawiają nowe stanowiska, co rodzi podejrzenia braku transparentności procesu oraz wykorzystywania przez niektóre podmioty nieoficjalnych kanałów kontaktu. W rezultacie procesy konsultacyjne są postrzegane jako rozmyte.

Rząd bardzo teraz kombinuje. Do niedawna w ministerstwie funduszowym jeszcze tak nie było, żeby ten proces był tak jakoś rozmyty, zwalniany w niektórych momentach, bardzo przyspieszany w innych, żeby nie było tej przestrzeni na taką naprawę merytoryczną dyskusję. Więc tej przestrzeni jest coraz mniej. [W01]

Pojawia się ustawa, jest konsultowana, konsultacje się kończą, nagle pojawia się kolejna ustawa, która się mocno po tych konsultacjach zmienia, ale nadal są pewne rzeczy narzucone nie wiadomo skąd, ale już nie ma konsultacji. No i jak na to zareagować? Już nie można oficjalnie w konsultacjach uczestniczyć, więc pojawiają się jakieś stanowiska (...). Czasami dużo rzeczy się dzieje poza oficjalnymi konsultacjami (...). Jakoś to jest rozwalone moim zdaniem. [W03]

Specyficznym sposobem wpływu na tempo procesów konsultacyjnych – czy ogólniej na stanowienie prawa – jest zamrażanie projektów, które z jakiegoś powodu są niewygodne dla decydentów.

[Kiedy w prace nad] projektem ustawy bardziej angażowały się osoby, które nie są związane z obecną władzą, to projekt został zamrożony na wiele, wiele miesięcy, bo środowiska, nie wszystkie, ale środowiska obecnej władzy, tak wpłynęły na decydentów, żeby tego projektu nie wziąć pod uwagę. [W08]

“Konsultowanie” gotowych rozwiązań

Spotykana przez wiele organizacji praktyką decydentów jest przedstawienie do konsultacji gotowego rozwiązania, projektu, czyli skierowanie go do organizacji społecznych na ostatnim etapie jego tworzenia. Zdarza się, że w takich dokumentach zupełnie nie są uwzględnione rezultaty wcześniej podejmowanych działań, np. pracy z innymi środowiskami.

Wydaje mi się, że u nas brakuje włączania na samym początku, czyli na etapie tworzenia diagnoz i przygotowania planu potencjalnych działań. Organizacje pozarządowe włącza się dopiero na samym końcu. Tak też dzieje się na poziomie samorządu. [W10]

” Do tej pory dokumenty typu KPO i umowa partnerstwa zawsze były wypracowywane w drodze warsztatowej, po wcześniejszej diagnozie, analizie różnych punktów widzenia. Zwłaszcza, że KPO powstało na kanwie doświadczeń pandemicznych i tak ważny wówczas był udział społeczeństwa obywatelskiego. A tymczasem do tzw. konsultacji, przedstawiono gotowy dokument, który nie uwzględniał wcześniejszej pracy z różnymi środowiskami. Podobnie było w przypadku umowy partnerstwa. Najpierw przedstawiono założenia, ale po dwóch latach braku dialogu przedstawiono gotową umowę partnerstwa. [W09]

Pozorny dialog w ciałach dialogu

Rzecznictwo organizacji pozarządowych jest prowadzone m.in. w obrębie ciał dialogu społecznego, czyli platform do spotkań i dialogu organizacji pozarządowych z administracją publiczną na poziomie samorządu lub rządu. Przykładem takich gremiów jest Komisja Dialogu Społecznego czy Rada Działalności Pożytku Publicznego. Niektóre organizacje zwracają uwagę, że tego rodzaju gremia kanalizują rzecznictwą energię organizacji pozarządowych, ale jednocześnie nie prowadzą do realnych zmian. Ich funkcjonowanie jest bowiem podporządkowane celom władzy, decydentów, administracji publicznej, a nie celom organizacji.

” Jest Rada Działalności Pożytku Publicznego, gdzie kanalizuje się nasz głos i później się mówi na zewnątrz, że “państwo się już wyrazili w Radzie”. Ale Rada to jest tylko i wyłącznie organ doradczy władz. I głos niezależnych organizacji pozarządowych jest w pewnym sensie spychany. (...) Zbyt mocno uwierzyliśmy, że jeśli jest jakieś ciało i tam coś pada, to że coś się zadziało. A to tylko urzędnicy w jakimś tam wąskim gronie coś usłyszeli. (...) Szczególnie dobrze na tym gra ten rząd, ale myślę, że

każdy na tym mógłby chętnie grać, że “Okej, przecież już tam wysłuchaliśmy organizacji pozarządowych, więc o co wam chodzi?”. [W09]

” Jeśli coś jest ciałem doradczo-konsultacyjnym marszałka, wójta, premiera, to to jest ciało doradczo-konsultacyjne tego premiera. On może słuchać, wyciągnąć wnioski, albo i nie i ma prawo sobie je konstruować, jak chce. Jeśli my tam będziemy, możemy zabrać głos, ale to nie oznacza, że doradzamy organizacjom pozarządowym. (...) To nie jest nasze niezależne gremium. [W09]

W ten sposób głos organizacji jest spychany do gremiów konsultacyjnych działających przy instytucjach administracji państwowej, które hamują niezależną działalność rzecznictwa organizacji pozarządowych, bo tworzą złudzenie, że są adekwatnym forum do prowadzenia działań rzecznictwa. Poszkodowane są zarówno te organizacje, które bezpośrednio uczestniczą w takich gremiach, bo ich głos jest tylko pozornie wysłuchiwany, jak i inne organizacje, nie uczestniczące w ciałach dialogu, ale też nie szukające innych możliwości zabrania głosu, ponieważ sądzą, że w ich imieniu inne organizacje prowadzą rzecznictwo we wspomnianych gremiach konsultacyjnych.

” Być może pojawienie się tych ciał, które były pewną nadzieją w całym procesie rzecznictwa, że będą miały ważną rolę... Wydaje mi się, że to mogło spowodować, że część organizacji myśli sobie, że skoro jest taka rada, to oni reprezentują sektor pozarządowy w moim województwie. Ale sposób funkcjonowania tych ciał chyba na tyle się zdeformował, że właściwie to tylko tak iluzorycznie się dzieje. A ja jako organizacja sobie odpuściłam [zaangażowanie], bo wydawało mi się, że to tam się dzieje. [W09]

Praktyka działania instytucji publicznych

Instytucjonalne przeszkody dla rzecznictwa

Istotnym problemem dla części organizacji jest brak instytucjonalnych ułatwień wzmacniających pozycję i głos organizacji społecznych w procesie stanowienia prawa. Obecnie parlamentarzyści i politycy w Polsce nie są zobowiązani do tego, żeby liczyć się z głosem obywateli wyrażanym przez organizacje pozarządowe. Przykładem potwierdzającym ten stan rzeczy jest wspomniana już, coraz częściej stosowana w procesie legislacyjnym praktyka, polegająca na inicjowaniu projektów ustaw w trybie projektu poselskiego niewymagającego konsultacji.

” Istnieją po prostu instytucjonalne przeszkody, żeby w ogóle rzecznictwo z poziomu organizacji pozarządowych prowadzić. W Polsce się to po prostu średnio sprawdza. Obserwuję raczej to, że polityka jest kreowana bez udziału organizacji, które starają się na nią wpływać. To odbywa się raczej w kulisach i to jest coś ukuwanego przede wszystkim w gabinetach politycznych plus jakieś znaczące grupy interesu. Przy czym te grupy interesu wydeptały sobie własne ścieżki. [W07]

Doświadczenie badanych podmiotów wskazuje, że moment, w którym politycy zaczynają być zainteresowani głosem obywateli i obywateli (m.in. zrzeszonych w organizacjach) wyznacza kalendarz wyborczy. Kampania wyborcza to okres, w którym otwartość polityczek i polityków jest największa, jednak wraz z trwaniem kadencji parlamentu wyraźnie się zmniejsza.

” Taki mamy klimat w Polsce, że politycy raz na cztery lata może przez krótki okres słuchają działań rzecznictwa czy działań takich systemowych. Później odrywają się, chociaż mają na transparentach właśnie partycypację, rzecznictwo, konsultowanie wszystkiego, no ale później to bardzo szybko o tym zapominają. [W23]

Kontrola przez sprawozdawczość

Czynnikiem wymienianym wśród barier prowadzenia rzecznictwa jest też rozbudowany system sprawozdawczy oraz pojawiające się propozycje kolejnych sprawozdań, np. dotyczących finansowania organizacji. Dopięnięcie wszystkich formalnych wymogów jest bardzo czasochłonne, co z kolei odbywa się kosztem działań merytorycznych. Takie nadmierne formalności są przez część organizacji postrzegane jako typowe praktyki państw autorytarnych.

” (...) poczytałam o tym, co jest w Lex Woś i myślę sobie, że to jest taki topór, który nad nami wszystkimi wisi. I o ile sobie przypominam, to (...) [jest w nim proponowane], że jeśli masz większy budżet to trzeba raportować. Ja to świetnie znam z realiów chińskich. To zabijanie organizacji poprzez raportowanie. (...) Więc to jest coś, czego jakoś się obawiam [w Polsce], zastanawiam się, jak ewentualnie reagować, ale jest to czysto autorytarny wzorzec. [W05]

Rząd ma co chwilę jakieś zmiany dot. rozliczania NGO-sów. I tak mamy już jako organizacja pożytku publicznego milion obowiązków sprawozdawczych. To jest po prostu trudne. Jeszcze jak przyjdzie nam jakaś kontrola, to już w ogóle rzucamy wszystko czym się zajmujemy i robimy tylko to. My wszystkie jesteśmy przemęczone, nie mamy przestrzeni na robienie rzecznictwa. [W06]

Zdarzają się także sytuacje, w których pozycja związana z kontrolą wydatkowania przyznanego dofinansowania ze środków publicznych jest – w przekonaniu respondentów – wykorzystywane jako element zastraszania organizacji.

” Rząd podejmuje działania, które mają czasem zastraszyć, zamrozić. Nie jest miło, jak dostajesz mail – my taki dostaliśmy w związku z tym, że mamy dofinansowanie z państwa, regularnie przesyłamy raporty z naszej działalności i, na przykład, pan wskazuje: „Super fajnie, ale teraz proszę mi wysłać dokładną listę organizacji polskich i zagranicznych, z którymi państwo się spotkali w zeszłym roku”, z podziałem właśnie na zagraniczne i polskie. I wysłała to doradca premiera, nie koordynator twojego projektu. Więc jest taki element strachu odnośnie kontroli. [W10]

Niestosowanie się administracji do procedur

Zjawiskiem utrudniającym prowadzenie działań rzeczniczych jest praktyka władz (opisywana na przykładzie poziomu lokalnego) polegająca na niestosowaniu się do obowiązujących procedur, chociażby dostępu do informacji publicznej. Stowarzyszenia i fundacje uznają więc wiele procedur za fasadowe zapisy nie mające odzwierciedlenia w działaniu instytucji państwowych, np. nadleśnictw.

” [Zanonimizowane instytucje publiczne] nam w sposób bezczelny odmawiają tych informacji i to jest taka gra w kotka i myszkę. (...) na poziomie lokalnym prawo i procedury nie działają (...) duża ilość procedur jest fasadowa. To znaczy, istnieje tylko po to, żeby móc powiedzieć, że istnieje. [W05]



dr hab. Galia Chimiak
prof. IFiS PAN



Żeby trafić organizacje pozarządowe”: litygacja i slapp jako narzędzia odstraszające

Zjawisko strategicznych pozwów przeciwko partycypacji publicznej (SLAPP – *ang. Strategic lawsuits against public participation*) stanowi aktualnie jedną z bardziej skutecznych metod utrudniania udziału w debacie publicznej, a przez to też rzecznictwa organizacji pozarządowych. Pod koniec 2022 roku Polska była jednym z trzech państw, które zostały nominowane w konkursie CASE (Koalicji przeciw SLAPP w Europie) jako kraje o najbardziej sprzyjających warunkach do wystąpienia SLAPP w ostatnich dwóch latach (Błaszczyk, 2022). W Polsce SLAPP jest najczęściej inicjowane przez „środowiska zbliżone do władzy” (*ang. entities close to the government*; Bonello Ghio & Nasreddin, 2022, 42). Lokalne organizacje typu watchdog, które zajmują się rzecznictwem, razem z aktywistami i aktywistkami, dziennikarzami i dziennikarkami oraz sygnalistami i sygnalistkami są najbardziej narażeni na SLAPP w Polsce (Błaszczyk, 2022). Z kolei niektóre podmioty rzecznicze, jak np. Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, bywają stroną procesową prowadzącą SLAPP, zaskarżając do sądów „aktywistów, pracowników organizacji pozarządowych

i parlamentarzystów” (Bonello Ghio & Nasreddin, 2022, 19). Jak zauważyła jedna z osób, która brała udział w badaniu:

” Ordo Iuris często wysyła do różnych mniejszych organizacji LGBT-owych, ale też innych [organizacji] równościowych, na przykład wnioski o dostęp do informacji publicznej (...) jak jest mała organizacja, typu (...), to oni muszą zamknąć się na wiele tygodni i w ogóle nie mogą nic innego robić, tylko próbować zbierać te informacje. (...) [Fundacji Ordo Iuris] nie chodzi o to, żeby coś powstało, tylko żeby trafić organizacje pozarządowe. [W06]

Problemy z finansowaniem działań rzeczniczych

Brak środków i konkursów dedykowanych działaniom rzeczniczym

Podstawowym problemem w finansowaniu działań rzeczniczych jest trudność pozyskania długofalowego finansowania na tego typu działalność. Brakuje konkursów i środków ukierunkowanych na wspieranie działań rzeczniczych. Taką funkcję spełniały kiedyś fundusze przedakcesyjne. Nielicznymi dostępnymi aktualnie środkami umożliwiającymi finansowanie działań rzeczniczych są np. środki norweskie dystrybuowane przez Fundację Batorego oraz środki Narodowego Instytut Wolności.

” Mamy finansowanie z różnych projektów pobocznych. Czasami mamy na przykład pulę z jakiegoś projektu NIW-owskiego na jakieś działania, takie bardziej merytoryczne. Wtedy też oczywiście jakieś raporty, działania są z tego finansowane. [W18]

Środkami, które dopuściły rzecznictwo jest Batory, fundusze norweskie (...) I tam wprost są dopuszczone działania rzecznicze, opiniowanie aktów prawnych itd., więc to są jedyne takie środki, które mogliśmy dedykować na te działania. A cała reszta zależy właśnie od tego, jakimi środkami, tzw. niededykowanymi innym działaniom, dysponujemy w danej chwili, żeby finansować pracę. [W12]

“Uprojektowanie” rzecznictwa

W związku z opisanym powyżej problemem w finansowaniu działań rzeczniczych, organizacje są zmuszone do „wpisywania” rzecznictwa w inne projekty lub prowadzenia działań rzeczniczych dodatkowo i nieodpłatnie. Takie okoliczności finansowania utrudniają prowadzenie działań rzeczniczych w sposób stabilny

i odpowiadający na realne potrzeby organizacji. Prowadzą natomiast do uzależnienia rzecznictwa od możliwości projektowych i kierują je w stronę mało elastycznego, nie odpowiadającego specyfice działań rzeczniczych, systemu projektowego opartego na sztywno określonych wskaźnikach i rezultatach.

„ (...) weszliśmy w system projektowo-grantowy. W pewnym momencie nie wiedzieliśmy, kiedy i jak wyszarpać te godziny i jak je rozliczyć, jeśli kogoś zatrudnimy na rzecznictwo. To jest też jedna z przyczyn problemów, które się zdarzyły. [W09]



dr hab. Gałia Chimiak
prof. IFiS PAN

Decoupling jako metoda przetrwania

Pojęcie rozprężenia (*ang. decoupling*) opisuje strategię oddalania się struktur formalnych organizacji od jej działań. Dzieje się tak, gdy organizacje tylko pozornie adaptują się do presji wywieranej przez podmioty zewnętrzne i przyjmują nowe struktury, a niekoniecznie wdrażają związane z nimi praktyki (Boxenbaum & Arora-Jonsson, 2008, 81). Badanie dotyczące organizacji pozarządowych rzeczniczkujących w sprawie praw kobiet i osób nieheteronormatywnych w Polsce i w Rumunii wykazało, że podmioty te skutecznie stosowały tę metodę względem darczyńców zagranicznych (Nimu, 2015). Ta taktyka adaptacyjna miała zarówno

pozytywne, jak i negatywne skutki. Te pierwsze polegały m.in. na mobilizacji i realizacji głównych celów organizacji (*ang. core*), respektowaniu ostatecznych terminów, rozpracowywaniu nowych narzędzi, zleceniu ewaluacji własnej działalności, ale także zbliżeniu tych organizacji do swojej społeczności, sympatyków. Zaś negatywne skutki to np. wymuszone odejście od głównej działalności na rzecz przetrwania organizacji (Nimu, 2018). Omawiane tu badanie warunków do prowadzenia rzecznictwa przez organizacje w Polsce potwierdza trafność obserwacji dotyczącej stosowania strategii rozprężenia w warunkach utrudnionego dostępu do środków finansowych na prowadzenie działań rzeczniczych. Organizacje często nie są w stanie pozyskać finansowania na rzecznictwo, więc starają się je wpasować w inne projekty i działania.

Trudność pozyskiwania niezależnego finansowania

Podstawowym, obok stabilności, oczekiwaniem organizacji wobec środków na działania rzecznicze, jest ich niezależność (o dylematach związanych z korzystaniem z różnego rodzaju środków piszemy w rozdziale Finansowanie organizacji rzeczniczych). Niektóre organizacje świadomie rezygnują z ubiegania się o publiczne finansowanie, które zagrażałoby niezależności działań organizacji, wiązałoby się z pewnym konfliktem interesów, jak np. monitorowanie działań władzy w danym obszarze i jednocześnie korzystanie ze środków dystrybuowanych przez zajmujące się tym obszarem ministerstwo.

„ Mamy pewną niepisaną zasadę, ale wyrażaną i werbalizowaną wielokrotnie, że jeżeli chodzi o monitorowanie (...) to nie będziemy korzystać z pieniędzy z ministerstwa (...),

mimo że moglibyśmy teoretycznie z niego sfinansować szereg innych działań, edukacyjnych, poradniczych i tak dalej. [W07]

Przedstawiciele organizacji społecznych uznają, że środki, które nie zagrażają ich niezależności, to fundusze pozyskane od darczyńców indywidualnych. Jednocześnie jednak powszechne jest przekonanie, że trudno utrzymywać działania rzecznicze poprzez fundraising. Trudno zainteresować potencjalnych filantropów monitorowaniem proponowanych zmian w prawie czy włączeniem się w procesy konsultacyjne. Środki od darczyńców są też oceniane jako mało przewidywalne, nie zapewniają więc oczekiwanej stabilności finansowej.

Upolitycznienie finansowania, nietransparentność konkursów

Zgodnie z oceną przedstawicieli i przedstawicielek organizacji dystrybucja krajowych środków publicznych jest nietransparentna. Zarówno bliższe, jak i dalsze wobec obecnej władzy podmioty społeczne wskazują, że środki dystrybuowane przez Narodowy Instytut Wolności są przyznawane w sposób celowy, czyli tym organizacjom, które sprzyjają obecnej władzy.

„ Pojedynczym organizacjom dają, ale większość jest rozdana niezależnie od zasług i od merytoryki, tak to identyfikuję. Nie ma tego obiektywizmu, jest jednak wyraźny rys subiektywizmu w tych działaniach [NIW-u]. [W03]

Następuje znaczne kurczenie się zasobów organizacji. Jest wiele przyczyn w ostatnich pięciu czy siedmiu latach, że stopniowo organizacje, które nie są zgodne z polityką rządu (...) nie mają wsparcia finansowego. [W09]

Praktyka pokazuje, które organizacje wygrywają konkursy. Najwyższa Izba Kontroli pisze o tym raporty, że to jest defraudacja środków publicznych, więc nie mam żadnych wątpliwości. Nam się nawet nie oplota próbować, bo wiemy, że kryteria nie są po prostu respektowane, że komisje wybierają organizacje, które się zarejestrowały

dwa dni przed ogłoszeniem wyników, a np. jest kryterium, że trzeba dwa lata działać. [W06]

Rozdrobnienie środków publicznych

Nie tylko upolitycznienie procesu przydzielania środków publicznych doskwiera polskim organizacjom. Ich przedstawiciele i przedstawicielki zwracają również uwagę na rozdrobnienie funduszy przeznaczonych dla sektora społecznego. Przekierowanie finansowania na małe inicjatywy, np. jednorazowe lokalne aktywności, przesuwają punkt ciężkości z działań długofalowych, dążących do systemowej zmiany, na działania krótkofalowe i akcyjne. Dofinansowywanie wielu małych projektów drobnymi środkami, zamiast kilku projektów większymi kwotami, bywa postrzegane jako intencjonalne, strategiczne działanie decydentów ukierunkowane na zablokowanie rozwoju ruchów mogących kwestionować obecny status quo.

„ Są zbyt rozproszone, 200-300 tys. na działalność rzeczniczą na trzy lata, to są żadne pieniądze. Żaden think tank gospodarczy czy think tank, który działa w Europie Zachodniej czy w Stanach Zjednoczonych nie zamyka się w budżecie kilkuset tys. euro. To są znacznie większe budżety. [W23]

Jak organizacja dostaje pięć tys., to jest to jakieś jednorazowe działanie. A jak jest to 30 tys. na cykl spotkań i szkoleń dla organizacji pozarządowych, które spotykają się kilka razy i porozmawiają: „hej, to nam się nie podoba, to warto zmienić”, to rośnie jakaś siła, ja nazwę ją polityczną, siłą nacisku. Łatwiej jest się pochwalić dziesiątkami działań lokalnych, gdzie mieszkańcy się aktywizują (...) bo inaczej musiałbym się skonfrontować z tym, że właśnie ktoś czegoś ode mnie chce (...). [W04]

Wyzwania związane z kapitałem ludzkim

Braki kadrowe, przeciążenie zespołu

Niewystarczające finansowanie ukierunkowane na działania rzecznicze przekłada się na ograniczone możliwości kadrowe organizacji, czyli trudność w zbudowaniu i utrzymaniu zespołu (nawet jednoosobowego stanowiska) zajmującego się rzecznictwem. W rezultacie osoby, które prowadzą w organizacji działania rzecznicze, są także angażowane w inne, nie-rzecznicze projekty, co z kolei prowadzi do przeciążenia tych osób obowiązkami.

Zaangażowanie w procesy rzecznicze jest też bardzo czasochłonne. Wymaga odpowiedniego przygotowania, przeczytania dokumentów, analiz. Dodatkową barierą jest tutaj utrudniony dostęp do procesu legislacyjnego, jakiego dziś doświadczają organizacje społeczne. Te okoliczności razem wzięte sprawiają, że prowadzenie rzecznictwa jest obecnie zadaniem bardzo wymagającym. Kiedy bilans włożonego wysiłku w stosunku do osiągniętych rezultatów wypada niekorzystnie, część organizacji wycofuje się z tego typu działań.

” To jest też bardzo czasochłonne przygotowywanie dla nich materiałów, umawianie się do Sejmu, w tej chwili też dostęp nie jest taki, jak kiedyś, wszystko się utrudniło. Na pewno nie jest to dobrze, że nas tam nie ma, ale nasze siły są też bardzo ograniczone. [W14]

Ponadto, utrudnieniem jest również ogólny problem z kapitałem ludzkim organizacji pozarządowych, brak chętnych osób do działania. Brakuje też osób, które są w stanie wnieść nową energię lub perspektywę, a część organizacji mówi wprost o potrzebie zmiany pokoleniowej.

Luki kompetencyjne

Prowadzenie działań rzeczniczych wymaga zazwyczaj posiadania wysokich, eksperckich kompetencji w danym obszarze merytorycznym. Wyzwaniem jest pozyskanie osób o takich kwalifikacjach, w szczególności, że rezultatem wysokiego tempa stanowienia prawa w Polsce i jego “puchnięcia” jest konieczność ciągłego uzupełniania wiedzy, aby być “na bieżąco”.

” Chociaż to jest obszar prawa organizacji pozarządowych, no to tych prawników jest niedużo. Niedużo jest osób, które się zajmują tym naukowo. Staramy się wychwytywać takie osoby. [W03]

Ciężko jest znaleźć prawnika z obszaru prorodzinnego, socjalnego, czy w ogóle eksperta, który byłby w stanie całościowo ogarnąć sytuację. [W17]

W związku z trudnością w pozyskaniu osób o odpowiednim przygotowaniu merytorycznym, organizacje obserwują spadek jakości procesu konsultacji. Polega to na angażowaniu się w takie procesy mniejszej liczby kompetentnych osób niż to miało miejsce jeszcze kilka lat temu.

” Sam proces rzeczniczy zmienia się w negatywną stronę. I to po obu stronach – i po stronie rzeczniczej, i tej, do której jest skierowany. Niestety poziom merytoryczny organizacji pozarządowych z roku na rok bardzo, bardzo spada. Przykładowo, w procesie rzeczniczym dotyczącym środków unijnych poprzedniej perspektywy programowania, w latach 2013-2015, poziom był znacznie wyższy. Było więcej zaangażowanych i przygotowanych merytorycznie osób. [W23]

Inną przyczyną problemów kadrowych w organizacjach pozarządowych jest odpływ kompetencji z trzeciego sektora, drenaż organizacji przez administrację publiczną i biznes. Posiadane przez sektor publiczny i prywatny zasoby pozwalają im na “zasysanie” osób z eksperckimi kompetencjami i wiedzą. Dlatego też w sektorze pozarządowym zaczyna brakować odpowiednich kwalifikacji do zajmowania się

wyspecjalizowanymi tematami, a niektórzy eksperci traktują organizacje pozarządowe jako ścieżkę awansu do świata polityki czy biznesu.

” Takie organizacje jak nasza bywają traktowane przez aspirujących jako szybka ścieżka awansu politycznego. I to rodzi pewne problemy. Kiedy ludzie dostaną to, czego chcą, czyli wejście na salony, jakąś pomoc itd., tracą zainteresowanie tym, po co przyszli. To jest dość powszechne zjawisko. (...) My jesteśmy wydrenowani straszliwie. I jesteśmy stale drenowani. Ludzie, którzy wyszli od nas i zostali jakimiś ministrami, prezesami, dyrektorami, często są de facto naszym wrogiem, bo nas pożerają. [W20]

Frustracja, brak wpływu, wypalenie

Procesy rzecznicze są zazwyczaj długotrwałe, ich efekty, jeśli się pojawiają, to niejednokrotnie dopiero po wielu latach. Na tę stałą charakterystykę działań rzeczniczych nakładają się opisane powyżej cechy procesu tworzenia prawa w Polsce: szybkie tempo legislacji, zawartość tworzonego prawa, fasadowość procesów konsultacyjnych. Ich skutkiem jest brak wymiernego rezultatu działań rzeczniczych, co prowadzi do spadku motywacji, zniechęcenia, poczucia podejmowania daremnego wysiłku, frustracji, a w dłuższej perspektywie do wypalenia zawodowego osób zajmujących się rzecznictwem w organizacjach społecznych.

” Takie zmęczenie materiału ja sama odczuwam, moje koleżanki też. Już czasem się nie chce kolejny raz iść i argumentować i odpowiadać często na takie beczelne kłamstwa. Ja wiem, że on kłamie, on wie, że ja to wiem, ale i tak musimy siebie nawzajem wysłuchiwać (...). No i gdzieś już się wyczerpuje cierpliwość z tym związana. [W14]

To jest moim zdaniem decydujące dla malejącego udziału [organizacji] w rzecznictwie. Po prostu brak poczucia wpływu. I on jest komunikowany zarówno przez organizację, jak i przez polityków. [W03]

” Mam wrażenie, że się wydrenowaliśmy trochę. Nas [organizacji rzeczniczych] jest mniej, ta aktywność jest mniejsza. Jedną z przyczyn może być taka, że my po prostu chodzimy i bywamy w różnych ciatach, postulujemy od lat te same rzeczy, a nic się z tym nie zadziało. To się zaprotokotowało, ale nie poszło dalej. [W09]

Wszystko, co się dzieje, przekłada się też na stan psychiczny pracownik, pracowników. Bo widzimy że wszystko jest czasami po prostu nieskuteczne, nie ma dyskusji merytorycznej, tylko jest decyzja polityczna. To jest trudno przeskoczyć, ale to się też odbija na morale zespołu. Jest to bardzo zniechęcające, bo choćbyśmy wszystko zrobili i poruszyli niebo i ziemię, to i tak na końcu to jest taki daremny wysiłek. [W15]

Dostajemy jakieś zaproszenia, żeby przyjść i np. pokomentować jakiś dokument, kiedy ja wiem, że nie mam czasu przeczytać tego dokumentu, nanosić komentarzy. Z resztą nie mam żadnej gwarancji, że opinia mojej organizacji będzie brana pod uwagę (...) nie mam motywacji do tego, bo nie mam gwarancji, że zostaną potraktowana poważnie. [W06]

Co więcej, frustracja pojawia się także wśród organizacji będących blisko władzy i obozu rządzącego. Wynika ona z przedmiotowego traktowania tych organizacji, które są w jakiś sposób decydentom potrzebne, np. do uzasadniania ich działań.

” W dużej mierze decydenci, obojętnie jakiego szczebla, potrzebują takich organizacji, jak nasze, żeby im uzasadniły to, co oni myślą. (...) Ja oczywiście to też rozumiem, bo ja się zajmuję polityką (...). Niemniej czasami można wpaść w pewną frustrację. I mówi to pani przedstawiciel organizacji, która jest, że tak powiem, dzisiaj w głównym nurcie i może nie wszystkie, ale wiele drzwi jest otwartych. To co mają powiedzieć ci, którzy są w nurcie bocznym. Co ja zresztą doskonale pamiętam, jak się jest w nurcie bocznym. [W20]

Relacje wewnątrz sektora

Konkurencja

Barierą ograniczającą rzecznictwo organizacji pozarządowych są też relacje wewnątrz sektora społecznego. Pojawiają się głosy, zgodnie z którymi stosunki między organizacjami potrafią być bardziej obciążające niż okoliczności zewnętrzne. Jako negatywne oceniane są niezdrowa rywalizacja oraz konkurencja, która nie jest skoncentrowana na jakości prowadzonych działań czy świadczonych usług. Jest to sytuacja naturalna, dotycząca np. budowania medialnego wizerunku konkretnych organizacji. Takie okoliczności utrudniają lub uniemożliwiają współpracę, szczególnie tam, gdzie działania w obrębie koalicji, czyli w kontakcie z wyższymi szczeblami administracji krajowej czy zagranicznej, są niezbędne.

” Organizacje i ich liderzy patrzą na siebie jak na potencjalnych konkurentów. Współpraca gdzieś jest, ale jest okraszona bardzo wieloma konfliktami albo niechęcią. (...) Organizacje powinny ze sobą konkurować jeśli chodzi o jakość świadczonych usług. Ale chyba nie o to, kto ma być istotniejszy, ważniejszy, kto ma częściej się wypowiadać w mediach itd. [W13]

Żeby rzeczywiście dobrze zadziałać, szczególnie na tych wyższych poziomach, to potrzebujesz po prostu koalicji i „partnershipu”, który będzie dojrzały, który też jakoś zinternalizuje taką ideę, że (...) jest zarówno „cooperation”, jak i „competition”. I że to jest naturalne. Natomiast w bardzo wielu przypadkach spotykam się, że o tym, że jest „competition”, się nie mówi. Mówi się o tym, że współdziałamy, a tak naprawdę jest ostre współzawodnictwo, tylko że ono nie jest wyrażone. [W05]

Konflikty

Czynnikiem hamującym prowadzenie rzecznictwa są też konflikty wewnątrz sektora pozarządowego. Mogą być to zarówno konflikty personalne, jak i konflikty na poziomie organizacji, polegające np. na zabieraniu sobie pomysłów. Tego rodzaju niszczące relacje w niektórych środowiskach aktywistycznych są postrzegane jako nowy i narastający problem.

” Jeżeli chodzi o wspólne działania rzecznicze, to one są praktycznie niemożliwe, a jeżeli do nich dochodzi, to jest to żwir owinięty w ładne sreberko. Z tego nic nie wynika i ma tylko ładnie wyglądać na zewnątrz, a w środku jest piekło, co też działa bardzo demotywująco. (...) Podcinanie sobie skrzydeł, kradnięcie pomysłów, podawanie danych, które były opublikowane przez kogoś innego bez podania źródła. (...) Tego nie było, teraz jest i jest tego sporo.[W11]

Polaryzacja w sektorze społecznym

Czynnikiem wpływającym na relacje wewnątrz sektora społecznego jest polaryzacja społeczno-polityczna, która znajduje swoje odzwierciedlenie w polaryzacji sektora społecznego. Dla przedstawicieli organizacji widoczny jest podział na te organizacje, które chcą współpracować z obecną władzą oraz te, które takiej współpracy nie podejmują. Podział na „dwa obozy” wymusza na innych organizacjach konieczność podejmowania deklaracji politycznej i przypisania się do którejś ze stron, na co te organizacje się nie godzą, ponieważ chcą pozostać zupełnie niezależne politycznie.

” Jest problem z tą współpracą. Mam wrażenie, że sektor nam się podzielił na dwa obozy. Jedna część, która bardzo współpracuje z obecną administracją rządową i druga część, która bardzo to neguje. Nie ma wśród ludzi takiej chęci współdziałania, współpracy, gdy jesteśmy po różnych stronach... nie chcę powiedzieć: „barykady”, ale takiego myślenia o rozwoju sektora obywatelskiego w Polsce. Nie ma otwartości. Brakuje jej i z jednej,

i z drugiej strony. Nie obarczam tylko tych organizacji, które obecnie są przy administracji rządowej, ale jakby w miarę po równo też i tę stronę. [W08]

Ja nie mam ochoty, żeby ktoś na mnie wymuszał jakąś polityczną deklarację. O tym robiłam taką diagnozę (...) i tam wyszło bardzo silne takie wskazanie, że ludzie z organizacji chcą, żeby nasi przedstawiciele, organizacje członkowskie, ale też ludzie, byli niezależni politycznie. I to dużą dyskusję wywołało. [W16]

Brak solidarności i współpracy, rozdrobnienie stanowisk

Rzecznictwo to działanie zespołowe, wymagające współpracy. Dlatego też organizacje prowadzące rzecznictwo dążą do budowania koalicji, wzmacniając w ten sposób swój głos.

” Moim zdaniem rzadko mamy do czynienia z sytuacją, w której udaje się osiągnąć jakiś sukces rzeczniczy dzięki pracy jednej organizacji. Zazwyczaj jest tak, że przynajmniej kilka organizacji czy grup nieformalnych naciska na to, żeby zmiana była wprowadzona. [W24]

Problemem w skutecznym rzecznictwie jest z kolei niewystarczająca współpraca przejawiająca się rozdrabnianiem stanowisk. Zamiast działać solidarnie, w interesie całego sektora społecznego, niektóre organizacje patrzą na swój partykularny interes, co długofalowo osłabia cały sektor pozarządowy.

” Mam taką hipotezę po spotkaniach z organizacjami lokalnymi, gdzie widać wyraźnie na przykładzie spotkań konsultacyjnych programów współpracy, że każdy na swoje organizacje [stawia], że na nasze organizacje mają być pieniądze, a reszta to nas nie interesuje. Nie ma takiego solidarnego występowania za organizacjami, właśnie w interesie organizacji. [W04]

Na ten moment brakuje aktorów, organizacji, które się tym zajmują bardziej horyzontalnie. (...) A współpraca jest,

ale ona jest taka wyrywkowa. (...) Akcyjnie parę organizacji co jakiś czas się uaktywnia, ale procesowo, to na palcach jednej ręki mogę zliczyć. [W03]

Nieskuteczne metody działania

Organizacje patrzą też krytycznie na niektóre metody działań w obszarze rzecznictwa. Emocjonalny przekaz skierowany do opinii publicznej może sprawdzać się w zwróceniu uwagi na daną kwestię czy szerszym dotarciu do społeczeństwa. Jednak przy braku analizy kontekstu, dobrego zmapowania obszaru i dotychczasowych aktywności podejmowanych przez inne podmioty w tym obszarze, działania mogą okazać się nietrafione lub nieskuteczne.

” Czasami liderzy, liderki różnych zrywów i ruchów społecznych mają określoną rolę, muszą motywować ludzi, pociągnąć, więc czasami bywa, że są w tym bardziej zapalcywi. I bywa, że zabraknie takiej refleksji, czy ktoś się tym tematem już wcześniej nie zajął, czy nie przeanalizował, czy może jest jakieś badanie na ten temat (...) żeby to nie szło tylko na emocjach. [W09]

My też popełniliśmy kilka błędów, bo dopiero się tego uczymy. Na pewno na niektóre rzeczy zareagowaliśmy bardzo impulsywnie, może zbyt też konfrontacyjnie, co mogło pewnie zrazić niektórych decydentów do kontaktu z nami. [W12]

Przyglądając się wykorzystywanym strategiom rzeczniczym część organizacji dostrzega, że podejścia te nie są dostosowywane do zmian warunków działania. W związku z brakiem dopasowania do bieżącego kontekstu ich skuteczność jest niewielka.

” Mam takie poczucie, obserwując ten rynek rzeczniczy, że świat się bardzo zmienia, natomiast strategie rzecznicze się nie zmieniają. I to jest pewien kłopot, ponieważ one się nie zmieniają, bo nie mamy pomysłu jak inaczej to robić, bardzo często jest to nieskuteczne. [W02]

Nowe podmioty rzecznicze

Nowe organizacje pozarządowe

Na rzecznictwo organizacji pozarządowych wpływać może również pojawienie się nowych podmiotów na „scenie rzeczniczej”. Te nowe organizacje pozarządowe są przez część środowiska odbierane jako wsobne. Mają one działać dla wąskiej grupy interesów lub też w celu promocji działań danej organizacji, co nie przekłada się na rzecz realnej zmiany legislacyjnej.

” Powstaje mnóstwo think tanków, tylko ja mam takie wrażenie, że one powstają same dla siebie i nawet jeżeli poszczególne think tanki przygotowują bardzo merytoryczne, ciekawe ekspertyzy czy stanowiska, to są to stanowiska wsobne, które nie trafiają do szerokiego grona odbiorców i nawet znalezienie takiego stanowiska jest dość trudne. [W23]

Ta grupa parlamentarna w ogóle się z nami nie [kontaktuje]. Ale kontaktowała się z Fundacją (...), która jest organizacją stosunkowo młodą, która duży nacisk kładzie na promocję i fundraising. Rzeczywiście jest dobra w gromadzeniu funduszy. (...) Natomiast, bardzo dużo jest rzeczy takich na pokaz, nie ma żadnych zmian od momentu, kiedy oni się zaczęli kontaktować intensywniej z parlamentem, pomocnych zmian legislacyjnych. Więc bardziej to jest tak medialnie i chyba pod kątem własnego fundraisingu robione. No ale to takie spojrzenie nasze z boku. [W14]

Niektóre nowe podmioty bywają też postrzegane jako fasadowe, ponieważ celem ich działania nie jest doprowadzenie do merytorycznej zmiany, ale korzystanie ze środków publicznych czy reprezentowanie interesów władzy lub biznesu. Są to podmioty, które można określić jako GoNGOs (*ang. Government-organised Non-Governmental Organizations*)

czyli zorganizowane przez rząd organizacje pozarządowe lub BoNGOs (*ang. Business-organised Non-Governmental Organizations*) - biznesowe organizacje pozarządowe. W odróżnieniu od innych organizacji pozarządowych nie są to podmioty niezależne, ponieważ ich funkcjonowanie ukierunkowanie jest na realizację celów władzy lub firm prywatnych.

” Powstają fasadowe organizacje, które sięgają po środki centralne, bo one są bardziej atrakcyjne. [W04]

Więcej mamy organizacji powiązanych z biznesem, czyli tzw. „bo-ngos” i organizacji powiązanych z władzą, które nie są nastawione na dialog, na omawianie różnych wyzwań, a raczej czuwają nad tym, aby żadne trudne tematy w dialogu się nie pojawiły. [W09]

To jest na przykład także problem think tanków, które mają komercyjnych darczyńców, sponsorów, jeśli prowadzą działalność gospodarczą czy mają jakby „partnerów”. Tylko, że później prowadzą działania na przykład dla określonej branży (...), ona de facto komercjalizuje te działania i przestaje być sensu stricto organizacją rzeczniczą. [W18]

Szczególnym typem organizacji pozarządowych, które w ostatnim czasie zyskują coraz większe znaczenie i dostęp do przestrzeni publicznej, są organizacje o charakterze fundamentalistycznym. Taką zmianę zauważają organizacje równościowe, które ze względu na rosnące zagrożenie ze strony tych podmiotów kierują więcej uwagi na monitoring ich działań.

” Na przestrzeni kilku ostatnich lat widzimy ogromną mobilizację organizacji religijnych, fundamentalistycznych, organizacji typu Ordo Iuris, (...) i te wszystkie mniejsze stowarzyszenia, które są tak naprawdę wspierane przez Ordo Iuris, mają ogromne środki finansowe. [W06]

” Z biegiem czasu zwróciłyśmy uwagę na to, jak istotnym jest, żeby mieć osobną osobę, która zajmuje się tylko i wyłącznie fundamentalistami i działaniami fundamentalistycznymi, bo bardzo zaczęły zyskiwać na znaczeniu. W tej chwili mamy eksperta do spraw działań fundamentalistów, który po prostu to wszystko bardzo dokładnie śledzi, analizuje, sprawdza. [W11]



dr hab. Galia Chimiak
prof. IFiS PAN

Astroturfing: szkodliwa „innowacja” w rzecznictwie

Astroturfing jest nowym rodzajem działania rzeczniczego. Według słownika Merriam-Webster, astroturfing to „zorganizowana działalność, która ma na celu stworzenie fałszywego wrażenia szerokiego, spontanicznie powstającego ruchu oddolnego na rzecz lub w opozycji do czegoś (np. polityki), ale która w rzeczywistości jest zainicjowana i kontrolowana przez ukrytą grupę lub organizację (np. korporację)” (w: Datta, 2021, 45). W Polsce antygenderowy astroturfing wspiera ekstremistów religijnych w wywieraniu presji politycznej na decydentów. Ponadto, grupy ekstremistów religijnych z Polski są związane z ponadnarodową siecią „Tradycja, Rodzina i Własność” (TFP) i rozszerzyły one swoją działalność astroturfingową na kolejne sześć krajów europejskich (Datta, 2021, 48). W ten sposób polscy członkowie TFP stali się „nowym środkiem ciężkości”

dla TFP i stoją za niektórymi próbami wprowadzenie całkowitego zakazu aborcji, utworzenia tzw. „stref wolnych od LGBT” czy kryminalizacji edukacji seksualnej. W świetle skuteczności tych niepaństwowych podmiotów, które de facto zajmują się rzecznictwem, nie zaskakuje wynik jednego z pierwszych badań empirycznych, które udowadnia podkopanie zaufania dla organizacji rzeczniczych przez podmioty stosujące astroturfing (Walker & Le, 2022). Co istotne, zaufanie wobec wszystkich rzeczniczych NGO jest podważane nie tylko, gdy fundatorami astroturfingu są korporacje, ale także gdy są to think tanki (Walker & Le, 2022).

Grupy nieformalne

Środowisko rzecznicze poszerza się także o grupy nieformalne. Na wzrost intensywności ich działania zwracają szczególną uwagę organizacje ekologiczne, klimatyczne i równościowe. Współpraca z grupami nieformalnymi polega m.in. udostępnianiu im podmiotowości prawnej w celu przeprowadzenia działań, do których posiadanie statusu prawnego jest niezbędne.

” Powstaje bardzo dużo grup nieformalnych. Mamy mapę inicjatyw leśnych, która pokazuje, ile jest miejsc w Polsce, o których wiemy, że ludzie zaangażowali się tam w obrobie lasu. (...) W marcu 2020 roku na tej mapie było 30 miejsc, obecnie jest 300. (...) 80% tego wzrostu, czy nawet więcej, to rzeczywiście się stało przez te dwa lata. [W05]

Zdarza się, że jak jest jakaś organizacja [nieformalna], potrzebuje właśnie na przykład reprezentacji prawnej, a nasze cele statutowe są zgodne, to też pomagamy i wspieramy organizacje nieformalne. [W06]

Z drugiej strony sformalizowane organizacje pozarządowe zauważają, że grupy nieformalne mają inne, w niektórych miejscach większe, bardziej elastyczne i swobodne możliwości działania bezpośredniego, co sprawdza się np. przy organizacji protestów. Grupy nieformalne szeroko wykorzystują media społecznościowe do realizacji społecznych celów, które z różnych powodów nie są podejmowane przez sformalizowane organizacje pozarządowe.

” Grupa nieformalna może zrobić jakąś akcję dywersyjną, protestową, a organizacja formalna wtedy podejmuje po prostu innego rodzaju działania rzecznicze, opracowuje stanowiska lub inne działania. [W11]

Trochę rzeczy społecznych ludzie realizują nie w organizacjach pozarządowych, ale korzystając z mediów społecznościowych. Z pomocą Facebooka, czy z YouTube

mogą załatwiać rzeczy społeczne. (...) Robią ważną zmianę społeczną, coś komunikują i budują sobie społeczność poza organizacjami. [W03]

Inicjatywy nieformalne nie są jednoznacznie postrzegane jako konkurencja dla sformalizowanych organizacji pozarządowych. Wręcz przeciwnie, działania obu tych podmiotów, ze względu na ich różne możliwości, mogą się wzajemnie uzupełniać i wspierać. Niemniej, obecność ruchów nieformalnych wpływa na “rozkład sił na scenie rzeczniczej”, chociażby na obserwowane rozdrobnienie środków publicznych, co zostało opisane wyżej w części Problemy z finansowaniem działań rzeczniczych.

” Czy nie jest tak, że rozwój aktywności społeczno-obywatelskiej, nieformalnej, nie jest działaniem osłabiającym trzeci sektor, który myśli czy powinien myśleć bardziej długofalowo o różnych działaniach? A sprowadza się to jednak do tego, że organizacje myślą krótkofalowo. [W04]

Podmioty prywatne

Pewnego rodzaju konkurencją dla organizacji rzeczniczych są również podmioty prywatne lub powiązane z biznesem. Ze względu na duże możliwości finansowania podmioty te mogą przeznaczyć duże budżety na działania lobbingsowe. W zestawieniu z organizacjami pozarządowymi ich pozycja jest dużo mocniejsza i bardziej uprzywilejowana.

” Organizacje muszą konkurować też z instytucjami, osobami, czy podmiotami prywatnymi. Na przykład w obszarze związanym z prywatnością, z rozwojem technologii, ze sztuczną inteligencją. Nie da się ukryć, że duże firmy technologiczne mają olbrzymią przewagę finansową i też możliwość, nieporównywalnie większą od przeciętnej organizacji, do sfinansowania takich działań lobbingsowych. (...) Widać po prostu tę przepaść. [W15]

Instytucje publiczne

Praktyką potencjalnie wpływającą na siłę oddziaływania organizacji rzeczniczych, a także w ogóle podejmowanie przez te podmioty działań rzeczniczych, jest powoływanie przez państwo instytucji dedykowanych rzecznictwu w poszczególnych sprawach. Przewaga tych instytucji nad organizacjami pozarządowymi polega m.in. na zagwarantowanych zasobach oraz stabilności instytucjonalnej.

” Często same organy władzy publicznej tworzą pewne instytucje rzecznicze, które mają jakiś określony budżet, kompetencje. Gdyby te instytucje nie istniały, to te rzeczy byłyby na barkach organizacji społecznych. Natomiast wiadomo, że rozwój [tych instytucji] i ich działanie w jakiś sposób wpływa na to, czym zajmują się organizacje, które interesują się tożsamymi sprawami. (...) Często w dyskusjach politycznych mówi się o rzeczniku praw seniora, rzeczniku praw ucznia (...). Więc mamy pewien rozwój rzeczników i nie wiem, czy tu pewna zastępowalność organizacji pozarządowych występuje. [W18]

Polaryzacja i upolitycznienie życia społecznego

Polaryzacja w polityce, społeczeństwie i sektorze społecznym

Poważnym utrudnieniem w prowadzeniu działań rzeczniczych jest polaryzacja. Podziały polityczne rzutują na podział polskiego społeczeństwa oraz sektora społecznego. W konsekwencji organizacje są “wciągane” w ten spór i przyporządkowywane do jednej z jego stron.

” Myślę, że dużym utrudnieniem jest też pogłębiająca się polaryzacja. Może ona już się nie pogłębia, może jest już tak głęboka, że już nie może się dalej pogłębiać. (...) Są NGO-sy, które są uznawane za głos Sorosa. (...) Rząd jakby zupełnie deprecjonuje te organizacje, o których uważa, że przynależą do “drugiej strony barykady”. I to jest też powód, dla którego wiele organizacji jest na jakiejś czarnej liście i z nimi się nie rozmawia. Wydaje mi się, że wcześniej tak nie było. [W21]

Łatwo jest organizacjom łatkę przyczepić. Więc na pewno ten podział i takie dzielenie ludzi na tych, którzy są “za Polską” i tych, którzy są “przeciw Polsce”, bo np. żądają od Komisji Europejskiej podejmowania konkretnych działań w kontekście Polski i praworządności, to on na pewno będzie wpływać i mieć znaczenie. [W15]

Spór polityczny zamiast merytorycznej dyskusji

Silna polaryzacja powoduje szufladkowanie organizacji i przypisywanie jej łatek – albo organizacja jest “za” władzą, albo “przeciw” niej. W ten sposób utrudnione jest prowadzenie działań rzeczniczych ukierunkowanych na konkretne rozwiązania, ponieważ aktywności organizacji są sprowadzane

do działań wspierających władzę lub występujących przeciwko niej. Tym samym na dalszy plan zsuwa się faktyczny interes organizacji, jakim jest doprowadzenie do zmiany w prawie, praktyce stosowania prawa czy szerokiej zmiany społecznej.

„ (...) jeżeli jesteś po „złej stronie” zakwalifikowany, po nieodpowiedniej stronie sceny politycznej, no to rzecznictwo jest bardzo, bardzo utrudnione. [W09]

Zawsze polityka miała znaczenie pewnie, ale teraz, wydaje mi się, ma znacznie większe niż kiedyś. A merytoryka schodzi na dalszy plan. [W03]

Zdarzyło mi się spotkać raz z ministrem Czarnkiem, pojawiły się zdjęcia na stronach i ludzie mają taką tendencję, żeby od razu zapisać cię do tego nurtu, ideologii politycznej reprezentującej Prawo i Sprawiedliwość. Dwa dni później byłam na [wydarzeniu], gdzie od razu jesteś związana z Platformą Obywatelską. Ja nigdy wcześniej nie spotkałam się z taką potrzebą społeczeństwa, żeby nie pozwolić ci reprezentować ogółu, ale ludzie czują się chyba bezpieczniejsi, jeżeli mogą cię przypisać do jednej partii i wiedzieć, że jesteś tam z tymi ludźmi. [W22]

Zarówno te organizacje, które rozpoznają swoją pozycję jako daleką, jak i bliską obozowi rządzącemu, wskazują na negatywne konsekwencje polaryzacji. Kiedy działania organizacji są interpretowane jako przejaw walki politycznej, utrudnione jest prowadzenie merytorycznej dyskusji opartej na argumentach, a górę biorą emocje wywoływane sympatiami politycznymi. Tym samym głosy wyrażane przez niektóre organizacje są deprecjonowane lub ich głos nie jest zupełnie brany pod uwagę.

„ Światopogląd czasem tak przyćmiewa wszystko, że trudno jest rozmawiać o rozwiązaniach merytorycznych. [W08]

Są takie przekazy, które trafiają bardzo do emocji pewnej grupy odbiorców i potem jest ciężko dyskutować na racjonalne argumenty. Ciężko jest się odnieść do meritum sporu, bo spór zostaje z tego poziomu merytorycznego sprowadzony do emocji, do tego podziału my-oni. Nawet jeżeli zaproponujemy wypracowaną z naukowcami, społecznikami jakąś propozycję zmiany prawa, no to podejrzewam, że będą osoby, dla których sama nazwa naszej organizacji będzie powodem, żeby nawet się nie zapoznać z tymi propozycjami pod względem merytorycznym, tylko od razu to skreślić. [W15]

„ Ta debata jest ustawiana w jakiś taki bardzo spolaryzowany sposób, czy zamiast rozmawiać o merytorycznym argumentach, to wysuwane są jakieś oskarżenia. Nam się zdarza być oskarżonymi, że tam bierzemy pieniądze od Putina (...). Można powiedzieć, że się trochę przyzwyczailiśmy i raczej na to nie reagujemy, ale to nie jest to idealna sytuacja. [W24]

Zamykanie się we własnych kręgach

Opisane powyżej mechanizmy powodują, że współpraca ponad podziałami jest bardzo trudna, a czasami nawet niemożliwa. Ma to swoje konsekwencje w coraz większym „okopywaniu się” obu stron i zamykaniu się we własnych kręgach, tak że głosy spoza zaufanego kręgu albo w ogóle nie docierają, albo są traktowane z podejrzliwością.

„ Problemem jest, moim zdaniem, zamknięcie się w tych bańkach, nie wiem, czy to jest polaryzacja, czy to jest też takie „dupowładztwo polityczne”. [Istnieje obawa], że jak już organizacja liberalna czy lewicowa pojawi się u konserwatystów, czy w drugą stronę, to będzie skreślona. [W17]

Przejawem „okopywania” się jest ograniczanie gremiów doradczo-konsultacyjnych działających w instytucjach publicznych, które dotychczas miały wielopartyjny skład, do jednej opcji politycznej. Zmniejsza się transparentność wyboru do ciał doradczych oraz zasiadają w nich osoby, które niekoniecznie mają odpowiednie kompetencje merytoryczne, reprezentują natomiast odpowiednią frakcję polityczną.

„ Bardzo chcemy, żeby ta grupa [parlamentarna] była niepowiązana z żadną konkretną partią, tylko żeby tam byli posłowie z różnych partii. Dawniej się to udawało, [były osoby] z PO, z PiS-u, z PSL-u. Teraz weszły tam chyba tylko osoby z PiS-u. Jak proponowaliśmy, żeby wyłączać osoby z innych partii (...) to zupełnie nie chwyciło, czyli pozostało tylko w tym środowisku. [W14]

Strategiczne działania

Chęć działania i prowadzenia rzecznictwa w warunkach ostrego sporu politycznego wymusza na części organizacji działanie strategiczne, tzn. takie modyfikowanie swojego przekazu, aby trafić z nim do decydentów z obu stron sceny politycznej.

„ Zawęża się w ogóle przestrzeń w debacie publicznej na cokolwiek merytorycznego. Niemniej tam dla mnie istotne jest to, żeby w naszym sektorze była też ta świadomość, że (...) jeśli chcemy robić dobrze dla policy, musimy wejść trochę w politics, musimy trochę dostosować się do tych narzędzi. Musimy pomyśleć pragmatycznie i najwyżej zdecydować, że w coś nie wchodzimy, bo tutaj nie chcemy się umoczyć. [W01]

Staramy się z naszym przekazem trafić do wszystkich zainteresowanych i nie patrzymy, kto jest z jakiej jest partii. Ale tak strategicznie, jakbyśmy nad jakąś kwestią

mieli pracować, no to PiS ma większość w sejmie, opozycja ma większość w senacie, więc nie raz to jest kwestia niuansowania tematu pod tym kątem, żeby bardziej trafić z informacją do tego, albo do innego odbiorcy. [W15]

Organizacje, które mimo braku poparcia dla działań obozu rządzącego podejmują z nim współpracę, aby zrealizować swoje cele rzecznicze, spotykają się ze zdziwieniem lub krytyką. Coraz bardziej powszechne jest bowiem takie spojrzenie na współpracę w Polsce, że jej stroną nie jest rząd państwa, ale konkretna partia polityczna.

„ (...) ktoś się nas pyta: „jak to, wy rozmawiacie z PiS-em?”. Ja mówię: „nie, my rozmawiamy z rządem Polski”. Zmian [w prawie] nie wprowadzamy dla PiS-u, tylko rządu polskiego. Teraz silne jest takie przyzwyczajenie, perspektywa, że rozmawiamy nie z rządem, tylko rozmawiamy z partią. [W10]

Lęk przed konsekwencjami prowadzenia rzecznictwa

Obawa przed utratą finansowania

Jedną z potencjalnych konsekwencji prowadzenia rzecznictwa jest utrata finansowania ze środków publicznych. Organizacje, które prowadzą działania rzecznicze stają przed dylematem sięgania po te środki. Są organizacje, które łączą działania rzecznicze z działaniami usługowymi finansowanymi przez państwo, dlatego nie mogą sobie pozwolić, aby całkowicie zrezygnować ze środków publicznych. Tym samym są postawione w trudnej sytuacji nieustannego balansowania między działaniem zgodnym ze swoją intencją, a nie narażeniem się swojemu grantodawcy. W konsekwencji organizacja przyznaje, że sama stosuje elementy autocenzury.

„ (...) niektórych rzeczy nie podejmujemy bardzo głośno (...) też wprowadzamy autocenzurę. Znaczy [uważamy] co powiemy, czego nie powiemy albo w jakim sposób powiemy, bo wiemy, że powiedzenie czegoś bardziej dosadnie może spowodować odcięcie od środków finansowych. (...) Wiemy, że są organizacje w Polsce, które w ogóle zrezygnowały ze środków publicznych właśnie po to, żeby zachować wolność w rzecznictwie. My się na to nie możemy zdecydować z tego względu, że nie jesteśmy tylko organizacją rzeczniczą, ale prowadzimy też działania bezpośrednio, które w naszym przekonaniu powinny być finansowane przez państwo. Balansujemy tak naprawdę, co powiedzieć. Bo staramy się mówić wszystko, ale dużo uważniej niż kiedyś dobieramy słowa. [W12]

W trudnej sytuacji są też organizacje działające lokalnie, gdzie finansowanie ze środków publicznych jest bardziej powszechne niż gdziekolwiek indziej. Silna relacja z samorządem utrudnia utrzymanie niezależności organizacji, którzy działania rzecznicze są skierowane w stronę samorządu.

„ Jest też taki problem, zwłaszcza dla małych organizacji, które działają na poziomie lokalnym, bo tam pewne rzeczy się przenikają mocniej (...). Mamy organizacje, które dostają na pewne działania finansowanie np. z urzędu gminy, a jednocześnie podejmują działania rzecznicze, której stroną jest ten urząd gminy. No i tu oczywiście pojawiają się pewne problemy. Rzeczywiście, powinno być tak, że te rzeczy nie powinny mieć na to wpływu, ale wiadomo, że specyfika wygląda tak, że czasami nie ma zrozumienia (...) tych działań przez te podmioty. [W18]

Lęk przed konsekwencjami proceduralnymi

Inną obawą rodzącą się wśród organizacji prowadzących rzecznictwo jest lęk przed potencjalnymi konsekwencjami proceduralnymi. Organizacje, które są przez władzę identyfikowane jako „podejrzane” lub „wrogie” doświadczają zwiększenia kontroli działań organizacji lub działań ich partnerów i odbiorców, np. szkół. Zjawisko to zostało opisane także w części Praktyka działań instytucji publicznych.

„ Mogą cię ustrzelić wręcz, bo zakwalifikują cię już nie tylko jako oponenta, bo masz inną wizję, argumenty, ale zakwalifikują cię jako kogoś, kto po prostu jest wrogiem ludu. [W01]

Potrafiło być tak, że po wizytach naszej organizacji w szkołach, które były zgodne z prawem, były prowadzone poprawnie, szkoła nagle miała niezapowiedzianą wizytację z kuratorium. Nagle mieli mnóstwo papierologii, ktoś się ich czepiał, przysyłali takie czy inne formularze. W dużym skrócie, to były takie miękkie metody zastraszania. [W11]

Poczucie zagrożenia, lęk o bezpieczeństwo

Działacze i działaczki organizacji pozarządowych prowadzących rzecznictwo w obszarach traktowanych przez obecną władzę jako pole walki politycznej (mniejszości seksualnych, praw kobiet, równości, sądownictwa, monitoringu działań władzy), zgłaszają, że w związku z działalnością ich organizacji towarzyszy im uczucie niepewności, zagrożenia i lęku. Spotykają się z zastraszaniem, hejtem, pogrozkami, groźbami czy aktami wandalizmu.

„ Mieliśmy też takie incydenty, że przychodziły maile z pogrozkami, została zniszczona nasza tabliczka przy wejściu z nazwą organizacji. Więc to nie jest tak, że te podziały spływają po całym społeczeństwie, tylko to nie raz prowokuje ludzi do konkretnych działań. Najprostsze takie działanie, to jest napisanie czegoś w mediach społecznościowych, jakaś reakcja, wystanie maila. [W15]

Jest wśród działaczy społecznych atmosfera zagrożenia, bo nigdy nie wiesz, czy ktoś nie będzie chciał cię podstuchać. [W06]

Nie mogę powiedzieć, żeby zajmowanie się zawodowe aborcją oznaczało, że się nigdy gróźb śmierci nie dostaje. W zeszłym roku był taki moment, że dostawałyśmy cykl ze swoimi zdjęciami, co nie było przyjemne. Kiedyś kobiety z organizacji mocno prawicowej wysłały nam wieniec pogrzebowy, który był zostawiony pod drzwiami, pamięci wszystkich kobiet, które „pomordowałyśmy”. (...) Często wandalizowano nam drzwi do biura. Pojawiały się na nim napisy. (...) Założyliśmy monitoring i trochę się uspokoiło. Przychodzenie do pracy i bycie witaną napisem „Tu mordują dzieci”, to w pewnym momencie zrobił się klasyk. [W11]

Efekt mrozący

Rezultatem działań aparatu państwowego oraz wyżej opisanych lęków, jakich doświadczają przedstawiciele i przedstawicielki organizacji rzeczniczych, jest to, że część organizacji rezygnuje, wycofuje się z podejmowania „ryzykownych” działań. Robią to w obawie przed kolejnymi, dotkliwymi konsekwencjami, które grozić mogą im i innym zaangażowanym osobom. Wielu respondentów i respondentek mówi o efekcie mrozącym, który jest związany z klimatem prowadzenia działań rzeczniczych w Polsce.

„ Ataki są chyba najtrudniejsze do przeżycia. Polaryzacja i w ogóle wszystko, co się dzieje w Polsce powoduje, że dzisiaj jest bardzo silny efekt mrozący. Myślę, że część organizacji nigdy więcej w nic się nie zaangażuje po tej kampanii. Bo one miały dobre intencje, a spotkało je tyle nieprzyjemności, że one po prostu wolą już nie działać. Lepiej udawać, że nie widzę. [W19]

Jak organizacja pozarządowa sobie poradzi, jak wejdą jej tajne służby, prokuratura, czy jak administracja będzie chciała ją zniszczyć? Nie wiem, czy są takie przypadki, wprost o nich nie słyszałem, ale moim zdaniem poczucie, że mogą być, istnieje i to może mieć wpływ na to, że myślimy: „kurczę, darujmy już sobie, może i tak nic wielkiego nie zrobimy, a są ryzyka, to może zrezygnujemy”. [W01]

W kontekście lokalnym oznacza to wycofywanie się z interwencji, które mogą być traktowane jako działania polityczne wymierzone w obecne władze.

„ Organizacje głośno nie krytykują, a jeśli krytykują działania czy podejmują interwencję, nawet lokalnie, to są traktowani jako konkurencja politycznie partyjna, że to jest konkurencja przy wyborach. I to też wpływa na możliwość lokalnego działania, bo to znaczy, że ludzie nie podejmują głośniejszych interwencji, działań dążących do zmiany istniejących warunków, bo będą traktowani jako konkurencja polityczna. [W04]

Inne czynniki zewnętrzne

Pandemia

Na możliwość prowadzenia rzecznictwa wpłynęła oczywiście pandemia COVID-19. Pandemia ograniczyła możliwości udziału w wydarzeniach, spotkaniach bezpośrednich oraz możliwości włączania się w komisje sejmowe.

„Pandemia nam ograniczyła pole do rzecznictwa w tym znaczeniu, że było trudniej nawiązywać relacje przez to, że nie było żadnych wydarzeń. [W21]

Niestabilna sytuacja na świecie, wojna

Niestabilna sytuacja w świecie i różnego rodzaju kryzysy, jak wojna w Ukrainie, kryzys gospodarczy, kryzys energetyczny czy ogólny wzrost lęku w społeczeństwach powodują, że postulaty rzecznicze schodzą na dalszy plan. W związku z koniecznością przekierowania swoich zasobów na inne działania, takie jak szybkie interwencje pomocowe, organizacjom brakuje czasu na rzecznictwo lub też spada jego pozycja w rankingu ich priorytetów.

„Wojnie na Ukrainie spowodowała, że nasze działania rzecznicze zeszły na drugi plan. Pojawiło się ogromna potrzeba wspierania Ukrainy, właśnie w kontekście organizacji młodzieżowych. [W22]

Dla nas jako organizacji, która się zajmuje środowiskiem, klimatem, jakością powietrza, to obecna sytuacja, w której mamy gigantyczną inflację, kryzys energetyczny, wojnę w Ukrainie, czyli ogólnie szereg obaw w społeczeństwie o przyszłość, to jest taka sytuacja, w której różne nasze postulaty schodzą jakoś tam na dalszy plan. [W24]

Zmiana pozycji i wizerunku Polski na świecie

Wpływ na rzecznictwo organizacji pozarządowych ma też zmiana wizerunku Polski na świecie. Z jednej strony kryzys z praworządnością powoduje, że jesteśmy postrzegani jako mało wiarygodny partner na arenie europejskiej czy międzynarodowej. Z drugiej strony może to powodować większe zainteresowanie sprawami Polski.

„Będąc w Brukseli, zauważyłam że (...) problemy z praworządnością to jest w ogóle, taka bezsensowna dyskusja (...) dlatego też Polacy nie są postrzegani jako wiarygodny partner. [W16]

Jest większe zainteresowanie z zewnątrz tym, co się dzieje w Polsce i to jest spowodowane oczywiście tą trudną sytuacją z praworządnością. To jest oczywiście moje subiektywne zdanie, ale myślę, że chyba wcześniej, ani Komisja Europejska, ani Parlament Europejski, ani inne organizacje z innych państw aż tak mocno się nie interesowały tym, co się dzieje w Polsce. A ta sytuacja polityczna powoduje, że może bardziej patrzy się na to, w jaki sposób rzeczy się dzieją, jak są organizowane protesty rzecznicze. [W09]

Typologia organizacji rzeczniczych

Czy czynniki ograniczające możliwości prowadzenia działań rzeczniczych wpływają na wszystkie organizacje w tym samym stopniu? Czy wszystkie badane organizacje musiały wprowadzić zmiany w prowadzonych działaniach rzeczniczych? Z czym związane są różnice w doświadczeniach organizacji? Zebrany w badaniu materiał pozwolił pogrupować organizacje i inicjatywy na podstawie ich deklaracji dotyczących konieczności modyfikacji prowadzonych działań rzeczniczych. W ten sposób wyodrębniłyśmy cztery grupy, które w sposób istotny różnią się doświadczeniami (choć nie zawsze oceną) warunków do prowadzenia działań rzeczniczych w Polsce.

4

GRUPA 1. Organizacje niewprowadzające zmian w działaniach rzeczniczych

Grupę tą można opisać metaforą **przejezdnej drogi**.

Oznacza to, że organizacje z tej grupy nie musiały „zmieniać kursu” w obszarze działań rzeczniczych, ponieważ nie napotkały istotnych przeszkód lub ograniczeń.

Do tej grupy zakwalifikowałyśmy organizacje, które nie odczuwają wzrostu ograniczeń i trudności w zajmowaniu się rzecznictwem. Niektóre podmioty mówią nawet o poprawie warunków do działań rzeczniczych. Te pozytywne zmiany łączą jednak z różnymi czynnikami. Pojawiają się zarówno argumenty wskazujące na nowe źródła finansowania (np. Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich NIW-CRSO), jak i głosy podkreślające dobrą współpracę z konkretnym ministerstwem czy konkretną osobą w rządzie.

”Kiedyś nie było dotarcia bezpośredniego do tych spotkań, organizacje nie miały aż tak dobrego kontaktu w ministerstwie. Ten prowadzi do najbardziej efektywnych możliwości konsultacyjnych. (...) To na pewno tak nie wyglądało wcześniej, ale czy za pięć lat będzie wyglądało tak samo? To trudno powiedzieć, bo to nie jest coś, co zostało wypracowane systemowo. To jest tylko i wyłącznie oparte o czynnik ludzki. [W13]

Do grupy nie doświadczającej zmian zakwalifikowane zostały również organizacje, których przedstawiciele dostrzegają problemy z rzecznictwem, ale myślą o nich jako o trudnościach stałych i niezmiennych, a nie narastających w ostatnich latach.

”To nie jest kwestia ugrupowania politycznego, które w tej chwili jest u władzy, tylko to jest kwestia wielu rządów, które są, które były w ciągu ostatnich kilkunastu czy kilkudziesięciu lat. [W23]

Część z tych organizacji bardzo ostrożnie wyraża swoje poglądy. Zaobserwowałyśmy to w szczególnym stopniu w przypadku organizacji samorzeczniczych, które wyraźnie unikały wypowiedzi krytycznych wobec władzy. Komentarze tych organizacji są do tego stopnia wyważone, że sprawiają wrażenie stosowania autocenzury w trakcie wywiadów. Można to tłumaczyć nadrzędną dla tych organizacji wartością, jaką jest interes ich własnej grupy.

”Najważniejsze jest, że jesteśmy z tej społeczności i wiemy jakie są potrzeby dla tej społeczności. I fakt faktem, że później, to co my przedstawiamy, to się jednak potwierdza. Wiadomo, że może być utrudniony kontakt, ale myślę, że dążymy do tego, że komunikacja musi być i ten dialog musi być. [W25]

Grupa organizacji o “przejezdnej drodze”, omawiając warunki do prowadzenia działań rzeczniczych, nie wskazuje na przeszkody związane z systemowym ograniczaniem działania, lękiem przed konsekwencjami prowadzenia rzecznictwa czy polaryzacją. Czynniki, które utrudniają im realizowanie swoich postulatów rzeczniczych są uniwersalne i dotyczą większości organizacji w Polsce – są to wyzwania związane z kapitałem ludzkim i finansowym.

GRUPA 2.

Organizacje wprowadzające małe zmiany w działaniach rzeczniczych

Grupę tą można opisać metaforą **niewielkich utrudnień przejazdu, np. uszkodzeniem drogi powodującym ograniczenia prędkości.**

Oznacza to, że organizacje z tej grupy napotkały niewielkie trudności w obszarze działań rzeczniczych, które powodują spadek ich efektywności.

Organizacje zakwalifikowane do tej grupy odczuwają ograniczenie możliwości prowadzenia działań rzeczniczych, jednak z różnych powodów nie wpływa to w sposób znaczący na ich działania. Przyczyny “odporności” na trudności czy ograniczenia są różne. Część organizacji radzi sobie dzięki ugruntowanej pozycji w sektorze, inne dużą dozę niezależności zawdzięczają swojemu instytucjonalnemu umocowaniu. Znaczenie ma także obszar merytoryczny, w jakim organizacje działają. Sytuacja jest ułatwiona, jeśli rzecznictwo prowadzone jest w obszarze, co do którego panuje względny konsensus polityczny. W tej grupie są też organizacje, które podkreślają pragmatyczne podejście do działań rzeczniczych i konieczność szukania kompromisu, aby osiągnąć pożądane rezultaty.

” Mam poczucie, że czasem w sektorze mamy takie przekonanie, jako osoby broniące wartości pewnych, że politycy, administracja, to są pragmatycy, którzy jadą ze swoją agendą trochę jak walec, a my strzeżemy wartości. I czasem to rodzi takie przekonanie, że wystarczy, że zabierzemy głos w słusznej sprawie. Ale to jest jedno, a drugie, to powinniśmy doprowadzić do pewnej zmiany,

czyli że na mnie, jako na kimś, kto ten głos zabiera, leży odpowiedzialność żeby pomyśleć o praktycznej, pragmatycznej wręcz stronie procesu. [W1]

Teraz jest chyba najgorzej, ale jeżeli chodzi o obszar (...), to tak dużej różnicy nie ma porównując Platformę dawno, dawno temu i teraz pisowskie rządy. Szczególnie w pierwszej kadencji PiS-u jakiegoś pogorszenia warunków do rzecznictwa nie dało się specjalnie zaobserwować. Natomiast rzeczywiście (...) jesteśmy na równi pochytej, (...) od roku, dwóch jest bardzo trudno. Działania rzecznicze i jakaś responsywność ministerstwa jest o wiele gorsza niż była kiedyś, natomiast nadal działamy w takim obszarze, który jakby nie w pełni jest niewygodny dla obecnej władzy. [W2]

Grupa ta dostrzega relatywnie niewielkie przeszkody w prowadzeniu rzecznictwa. Przede wszystkim są one związane z relacjami wewnątrz sektora pozarządowego, polaryzacją poglądów wśród działaczy i działaczek, brakiem solidarności i współpracy. Dostają się często organizacje z grupy o “utrudnionym przejeździe przez ograniczoną prędkość” wspominały też o lęku przed konsekwencjami prowadzenia rzecznictwa, zwłaszcza dotyczącym konsekwencji proceduralnych. Można interpretować to w kategoriach pragmatyzmu, skupiania się na efektywności swoich działań i niechęci do wchodzenia w konflikty. Część z respondentów i respondentek z tej grupy podkreślała, że nie odpowiada im konieczność angażowania się w spory społeczno-polityczne, a czasem ma poczucie bycia zmuszonym do opowiadania się po jakiejś stronie.

” Jesteśmy na takim trudnym etapie, właśnie pod kątem rozmów politycznych, bo ja nie mam ochoty, żeby ktoś na mnie wymuszał polityczną deklarację. (...) Ludzie z organizacji chcą, żeby nasi przedstawiciele, organizacje członkowskie, ale też ludzie, byli niezależni politycznie. [W16]

GRUPA 3.

Organizacje doświadczające średniej zmiany w działaniach rzeczniczych

Grupę tą można opisać metaforą **umiarkowanych utrudnień przejazdu, np. zamknięcia jednego pasa ruchu, które powoduje konieczność ruchu wahadłowego.**

Oznacza to, że organizacje z tej grupy napotkały znaczne trudności w obszarze działań rzeczniczych, jednak pomimo trudności i spadku tempa oraz efektywności działań dążą do wyznaczonych celów rzeczniczych.

Stowarzyszenia i fundacje zakwalifikowane do tej grupy starają się nadal angażować w rzecznictwo, ale muszą zmieniać dotychczasowe formy działania. Niekiedy również mierzą się z dużą frustracją. Wpływ zewnętrznych ograniczeń na prowadzone przez nie działania rzecznicze jest umiarkowany dzięki ich wytrzymałości i długofalowym strategiom działania. Organizacje z tej grupy często zajmują się obszarami, które są uznawane za polityczne, takimi jak prawa człowieka, ekologia, demokracja, sądownictwo czy rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

” Jeżeli chodzi o władzę ustawodawczą, to był to absolutnie nasz ostatni priorytet. Natomiast od pewnego czasu, ze względu na trudności z dostępem do ministerstwa (...), działamy już na etapie postępowania legislacyjnego w Sejmie, w Senacie, z uwagi na to, żeby próbować po prostu ratować te zmiany, albo im zapobiegać, jeżeli są negatywne. (...) Przez lata trzymaliśmy się z dala od partyjnej polityki i parlamentu, rozmawialiśmy z ministerstwem wyłącznie ze względu na powagę urzędu, na cele

(...). W tej chwili to jest utrudnione, więc musimy zejść na poziom prac legislacyjnych sejmu. [W7]

” Kiedyś było wsparcie, kiedyś była bliższa forma dialogu, czy to w ramach krajowej grupy roboczej, czy innych struktur, natomiast na dzień dzisiejszy takiego wsparcia nie otrzymujemy i prowadzimy działania, opierając się właśnie na projektach i funduszach unijnych. [W22]

Grupa organizacji o “utrudnionym przejeździe przez ruch wahadłowy” napotyka na znaczne trudności w obszarze działań rzeczniczych. Najczęściej są one związane z instytucjonalnymi przeszkodami do prowadzenia rzecznictwa oraz brakiem dostępu do procesu stanowienia prawa. Ta grupa organizacji szczególnie podkreślała fasadowość i pozorność procesów konsultacyjnych, nieskuteczność dialogu z decydentami i zamykanie się sfery publicznej.

Pomimo tych przeszkód, podmioty z tej grupy starają się znaleźć drogi dotarcia do osób decyzyjnych, lecz ich efektywność znacznie spadła. Odzwierciedlają to także problemy z zasobami ludzkimi w tej grupie. Ich przedstawicielki i przedstawiciele najczęściej ze wszystkich badanych opowiadali o brakach kadrowych i przeciążeniu zespołu. Ważnym czynnikiem, który również ogranicza ich możliwości prowadzenia rzecznictwa jest polaryzacja i upolitycznienie tematyki, którą się zajmują. Rozmówczynie i rozmówcy podkreślali, że osoby decyzyjne “słuchają tylko jednej strony”, zamykają się w swoich kręgach jak w “oblężonej twierdzy” i pomimo prób podejmowania dialogu oraz stosowania merytorycznych argumentów, nie ma możliwości dotarcia do nich.

GRUPA 4. Organizacje doświadczające dużej zmiany w działaniach rzeczniczych

Grupę tą można opisać metaforą zamknięcia przejazdu, które powoduje konieczność szukania objazdów.

Oznacza to, że organizacje z tej grupy musiały “zejść z drogi” dotychczas prowadzonych działań rzeczniczych: zmienić metody, często również cele pośrednie, aby w dłuższej perspektywie zrealizować misję organizacji.

Do tej grupy zakwalifikowałyśmy organizacje, które były zmuszone do zmiany charakteru swoich działań. Zmiana polegała np. na przejściu od rzecznictwa “bezpośredniego”, polegającego na próbach wywierania wpływu na decydentów, do rzecznictwa “pośredniego”, realizowanego przez działania edukacyjne lub mobilizowanie opinii publicznej. Inny rodzaj zmian dotyczy przekierowanie postulatów z poziomu krajowego na poziom europejski. Większość podmiotów z tej grupy nadal prowadzi rzecznictwo, ale wiąże się ono z dużymi kosztami wynikającymi z konieczności dostosowania się do zmiany warunków. Przedstawiciele i przedstawicielki organizacji z tej grupy są narażeni na duży poziom wypalenia i frustracji. Grupa ta opisuje podmioty społeczne, które działają w branżach uznawanych za “kontrowersyjne”. Są to organizacje równościowe, działające na rzecz demokracji, praw człowieka, m.in. praw kobiet, dzieci czy mniejszości.

” Na pewno łatwiej zrobiło się dzięki pandemii, bo można zdalnie w różnych rzeczach uczestniczyć. To na pewno ułatwiło skierowanie naszych działań bardziej na poziom

europejski, no bo się nagle okazuje, że w łatwy sposób możemy współpracować z różnymi organizacjami, możemy się systematycznie spotykać, wymieniać wiedzę i tak dalej. [W15]

” Mamy taki kierunek, z takiego bezpośrednio rzecznictwa z decydentami przechodzimy do angażowania i mobilizowania społeczności wokół tematu. [W6]

Organizacje z tej grupy są zmuszone do “szukania objazdów”, aby móc realizować swoje działania rzecznicze. Główne czynniki, które ograniczają ich działania rzecznicze mają charakter systemowy. Przedstawiciele i przedstawicielki tych organizacji nie mają możliwości dotarcia do osób decyzyjnych lub taka możliwość została im mocno ograniczona. Bardzo intensywnie odczuwają polaryzację światopoglądową na poziomach polityki, polskiego społeczeństwa i sektora pozarządowego. Badane i badani wskazywali na niechęć ze strony rządzących do podejmowania z nimi jakiegokolwiek dialogu. Podkreślali również, że osoby decyzyjne nie biorą pod uwagę zgłaszanych przez nich stanowisk i postulatów. Osoby z tej grupy najczęściej mierzyły się z brakiem poczucia wpływu, frustracją i wypaleniem. Stosunkowo często przedstawiciele i przedstawicielki organizacji “szukających objazdu” mówili o lęku przed konsekwencjami prowadzenia rzecznictwa, przede wszystkim o poczuciu zagrożenia, strachu dotyczącym ich bezpieczeństwa i o “efekcie mrożącym” ich działania.



dr hab. Galia Chimiak
prof. IFiS PAN

Efekt bumerangu i rzecznictwo międzynarodowe

Efekt bumerangu od lat stanowił teoretyczną ramę analizy działalności organizacji pozarządowych, uruchamiających ponadnarodowe sieci wsparcia (*ang. transnational advocacy networks*) w celu wpływania na instytucje publiczne w kraju (Keck & Sikkink, 1998). Ten sposób uprawiania rzecznictwa polega na alarmowaniu zagranicznych podmiotów czy instytucji międzyrządowych w celu wywierania zapośredniczonego wpływu na własny rząd. Strategia najczęściej używana była przez inicjatywy obywatelskie w krajach niedemokratycznych (Gliński, 2006, 32). Historyczny przykład wystąpienia efektu bumerangu to przygotowanie przez Komitet Helsiński w Polsce raportu o łamaniu praw człowieka w PRL-u, który został dostarczony delegacjom uczestniczącym w konferencji madryckiej KBWE w 1983 roku. Także współcześnie niektóre z organizacji, które brały udział w badaniu, sięgają po tę metodę.

” Jesteśmy bardzo silnie zaangażowane w działania międzynarodowe, współpracujemy z ONZ i Parlamentem Europejskim (...) uczestniczymy w przygotowywaniu tak zwanych „raportów cieni”. [W11].

” Pełnoskalowa wojna w Ukrainie i fakt, że międzynarodowe agendy dużo mocniej są obecne w Polsce – mam tu na myśli UNHCR głównie i UNICEF – to też [sprawia, że rozwija się] współpraca z nimi. Oni też mają (...) lepsze niż my przełożenie na [polski] rząd”. [W12]

Prowadzimy też rzecznictwo międzynarodowe (...) staramy się też ich zapraszać, robić jakieś wspólne projekty i wskazywać, że to jest możliwe również w społeczeństwach postkomunistycznych, nie tylko tych najbogatszych, żeby zachęcić, że tak powiem, naszych decydentów do zmian”. [W14].

Co istotne, nie tylko organizacje pozarządowe promujące prawa człowieka angażują się w rzecznictwo ponadnarodowe. Na przykład Ordo Iuris systematycznie uczestniczy w każdej konsultacji publicznej prowadzonej przez Komisję Europejskiej i dotyczącej sprawy gender (Denkovski, 2022, 19).

Finansowanie organizacji rzeczniczych

Z jakich środków organizacje rzecznicze finansują swoje działania? Jakie różnice w sposobie finansowania uwidaczniają się między wyróżnionymi grupami badanych podmiotów? Które źródła finansowania są postrzegane jako korzystne, a które jako ryzykowne? W tej części raportu skupiamy się na doświadczeniach badanych podmiotów związanych z pozyskiwaniem finansowania, a także na podobieństwach i różnicach między strategiami działania przyjmowanymi przez przedstawicieli wyróżnionych w poprzednim rozdziale czterech grup organizacji rzeczniczych.

5

Źródła finansowania rzecznictwa

Pomimo ograniczonego dostępu do funduszy, zdecydowanej większości organizacji i inicjatyw uczestniczących w badaniu udaje się zdobyć pieniądze na działania rzecznicze. Wymieniane w wywiadach typy środków, które pozwalają na finansowanie rzecznictwa, to:

- publiczne środki zagraniczne (środki norweskie, szwajcarskie, fundusze UE, środki od ambasad państw zachodnich);
- publiczne środki krajowe (program PROO Narodowego Instytutu Wolności, Fundusz Sprawiedliwości);
- środki prywatnych darczyńców indywidualnych (krajowych i zagranicznych);
- środki z 1% podatku;
- środki od biznesu;
- środki od prywatnych fundacji (krajowych, np. Fundacja im. Stefana Batorego lub zagranicznych, np. fundusz Civitates).

Stosowaną strategią finansowania działań rzeczniczych jest prowadzenie ich "przy okazji" innych projektów, np. edukacyjnych, badawczych lub w ramach pracy społecznej przedstawicieli organizacji.

” To jest w praktyce tak, że my mamy już na tyle dużą strukturę, że ona pozwala łąpać właśnie fragmenty etatów, które będą odwiązane od bieżących działań. [W1]

Na same działania rzecznicze nie mamy żadnych środków. To wszystko w ramach pracy społecznej wykonujemy. [W08]

Brak stabilności finansowania rzecznictwa

Z zebranego materiału wynika jednoznacznie, że posiadanie stabilnych środków finansowych na prowadzenie rzecznictwa jest konieczne dla jego skuteczności. Ma to przede wszystkim związek z potrzebą zatrudnienia ekspertek i ekspertów, a także potrzebą utrzymania osoby lub zespołu, które będą się zajmować na rzecznictwem na stałe.

Nawet jeśli udaje się zbudować zespół dedykowany kwestiom związanym z rzecznictwem, często osoby, które go tworzą, z powodu niestabilnego finansowania są także przypisane do innych zadań. To z kolei skutkuje opisanym powyżej przeciążeniem osób zajmujących się rzecznictwem (patrz: Czynniki ograniczające rzecznictwo organizacji pozarządowych).

” Mamy dedykowane dwie osoby, które się zajmują rzecznictwem, ale one też mają inne zadania. Właśnie przez to, że nie możemy mieć stałego finansowania, te działania [rzecznicze] są takie niepełne, tzn. muszą być łączone z innymi zadaniami. [W12]

Większość organizacji rzeczniczych finansuje swoje działania ze środków projektowych (zarówno ze środków krajowych, jak i zagranicznych, publicznych oraz prywatnych). W tym kontekście podstawowym postulatem, związanym ze zwiększeniem stabilności finansowania, jest umożliwienie realizacji projektów wieloletnich. Ma to szczególne znaczenie w kontekście działań rzeczniczych, które bardzo trudno zaplanować pod kątem czasowym.

” Trudno jest zaplanować działania rzecznicze. One mogą trwać dziesięć lat, a mogą trwać dwa lata. Więc jakoś staramy się po prostu tak rozpisywać nasze plany i projekty, żeby pewne rozpoczęte wątki jednak dawało się ciągnąć. [W24]

Badane organizacje zwracają uwagę, że dostępne środki państwowe często pozwalają finansować działania w zaledwie kilkumiesięcznej perspektywie. To zbyt krótki czas. Rekomendowany przez podmioty rzecznicze okres trwania projektów to co najmniej dwa lata, choć pojawiają się też głosy, że nawet projekty dwu- i trzyletnie nie dają możliwości planowania strategicznego i podejmowania decyzji istotnych z punktu widzenia długofalowego funkcjonowania badanych instytucji.

” Na tle innych organizacji mamy stabilność, natomiast to nigdy nie jest taka stabilność, że można wyjść w dłuższe myślenie o pracy merytorycznej i o przyszłości, na więcej niż na dwa, trzy lata. (...) Na przykład [nie wiem], czy mam dokonywać poważniejszych zmian wewnętrznych w sytuacji, kiedy za rok będzie zero na koncie. Więc to jest taka sytuacja: niby jest okej, ale generalnie nie można rozwinąć skrzydeł. [W2]

Alternatywą dla finansowania projektowego wydaje się budowanie bazy darczyńców. Część badanych organizacji podejmuje takie działania. Jednak są też podmioty, które nie widzą możliwości finansowania pozaprojektowego. Dotyczy to np. organizacji działających na rzecz sektora pozarządowego (tzw. infrastrukturalnych), którym trudno jest przekonać prywatnych darczyńców do wsparcia swoich działań.

” Bardzo trudno byłoby to finansować z pieniędzy z darowizn, zrobić wokół tego kampanię crowdfundingową. Chyba ludzie by tego nie zrozumieli, że warto się złożyć na to, żeby ktoś zrobił rzecznictwo. To chyba jest trudne, więc tylko projekty zostają, tak mi się wydaje. [W3]

Różne strategie finansowania rzecznictwa

Zebrane w badaniu dane ujawniają różnice w korzystaniu z poszczególnych źródeł finansowania, jakie występują między wyróżnionymi typami organizacji. Można wyróżnić trzy źródła finansowania najbardziej różnicujące “diety” organizacji zakwalifikowanych do różnych grup.

Krajowe środki publiczne – korzysta z nich większość organizacji z grupy 1. (organizacje niewprowadzające zmian w działaniach rzeczniczych), połowa organizacji z grupy 2. (organizacje wprowadzające małe zmiany), a w grupie 3. i 4. (organizacje wprowadzające średnie i duże zmiany) wykorzystuje je mniejszość podmiotów.

Zagraniczne środki publiczne (przede wszystkim fundusze norweskie) – mają największe znaczenie dla organizacji z grupy 3., w grupach 2. i 4. korzysta z nich połowa podmiotów, zaś w grupie 1. – mniejszość.

Krajowe środki prywatne (oraz 1%) – są najważniejsze dla przedstawicieli grupy 4. Reprezentujące tę grupę organizacje pracują nad pozyskiwaniem darowizn od darczyńców indywidualnych, istotnym źródłem przychodu jest dla nich także 1% podatku. W pozostałych grupach korzysta z nich mniejszość organizacji lub kwoty z nich pozyskiwane są nieistotne dla całego budżetu.

Prywatne środki zagraniczne nie są kluczowe dla żadnej z grup, choć stanowią ważne źródło finansowania działań rzeczniczych dla pojedynczych organizacji z grupy 2. i 4.

	Środki publiczne krajowe (poza 1% podatku)	Środki publiczne zagraniczne (np. fundusze norweskie, szwajcarskie, UE)	Środki prywatne krajowe (darczyńcy indywidualni i biznesowi, programy własne Fundacji im. Batorego) i 1% podatku	Środki prywatne zagraniczne
Grupa 1. Organizacje niewprowadzające zmian w działaniach rzeczniczych	● ● ●	●	●	
Grupa 2. Organizacje wprowadzające małe zmiany w działaniach rzeczniczych	● ●	● ●	●	●
Grupa 3. Organizacje wprowadzające średnie zmiany w działaniach rzeczniczych	●	● ● ●	●	
Grupa 4. Organizacje wprowadzające duże zmiany w działaniach rzeczniczych	●	● ●	● ● ●	●

● ● ● Większość organizacji korzysta z tego źródła. ● ● Połowa organizacji korzysta z tego źródła. ● Mniejszość organizacji korzysta z tego źródła.

Dylematy związane z finansowaniem działań rzeczniczych

Dylemat związany ze środkami publicznymi

Podstawowym dylematem związanym z finansowaniem rzecznictwa jest korzystanie ze środków publicznych. Dla dużej części organizacji rzeczniczych jest jasne, że korzystanie ze środków od władzy, którą chce się monitorować lub kontrolować, ogranicza niezależność i prowadzi do autocenzury.

” Niezależne finansowanie od administracji rządowej daje taki efekt, że naprawdę patrzy się [władzy] na ręce. [W8]

Jeżeli mamy działać na rzecz zmiany prawa i adresatem naszych działań rzeczniczych byłby ten sam podmiot, który by nam z drugiej kieszeni dawał pieniądze, to by było coś takiego trochę trudnego. [W03]

Dylemat ten jest rozstrzygany przez organizacje społeczne na różne sposoby. Część z nich z założenia nie ubiega się o środki publiczne lub nie korzysta z funduszy konkretnej instytucji lub ministerstwa. Decyzję taką najczęściej podejmują organizacje z grupy 3. i 4., czyli wprowadzające średnie lub duże zmiany w swoich działaniach rzeczniczych.

” Generalnie jest tak, że nie przyjmujemy żadnych publicznych pieniędzy. [W21]

Inne organizacje (także najczęściej z grupy 3.i 4.) nie musiały podejmować decyzji w sprawie niekorzystania ze źródeł państwowych, ponieważ zostały postawione przed faktem dokonanym.

” Startujemy do projektów, na przykład z NIW-u, ale niczego nie udało im się dostać, chociaż tematy są ważne. [W14]

Od kilku lat nie otrzymujemy żadnych środków rządowych, żadne instytucje państwowe nas nie wspierają.

Jak gdyby jest taka polityka prowadzona, wydaje mi się, że mają taki cel, żeby organizacja po prostu zniknęła śmiercią naturalną. [W22]

Dylemat związany ze środkami od korporacji

Ten dylemat dotyczy zdecydowanie mniejszej liczby podmiotów, ponieważ biznes nie jest postrzegany jako strona w większości spraw, którymi zajmują się organizacje rzecznicze. Te organizacje, które obserwują działalność firm prywatnych w obszarze, w którym prowadzą rzecznictwo, przyjmują zróżnicowane strategie działania. Podobnie, jak w przypadku środków publicznych, istnieją organizacje, które deklarują, że z założenia nie korzystają ze środków korporacji działających w obszarze ich zainteresowania. Inne organizacje uważają, że współpraca z biznesem jest możliwa, pod warunkiem stworzenia odpowiednich zasad, kodeksu etycznego.

” W tej chwili nie korzystamy z żadnych pieniędzy korporacyjnych. [W21]

Wprowadziliśmy kartę zasad dobrego zarządzania, bo przez wiele lat pokutowało takie stwierdzenie, że organizacje (...) to są tuby firm (...) i lobbuja na ich rzecz (...). Rzeczywiście, bardzo przez długi czas trzeba było się z tym mierzyć i tłumaczyć z tego, że organizacja ma środki na działanie od firmy (...), no przepraszam, a od kogo ma mieć? No przecież nie od strony rządowej, tak? Bo jak otrzyma od ministerstwa, to znowu byłby zarzut, że to rzecznictwo byłoby mocno ograniczone. [W13]

Dylemat związany ze środkami zagranicznymi

Ostatnia kwestia, którą można zaliczyć do dylematów związanych z finansowaniem działań rzeczniczych, dotyczy niewielkiej części organizacji, lecz jest interesująca, ponieważ obrazuje konflikt ideologiczny występujący między różnymi organizacjami. Dylemat ten dotyczy obiekcji związanych

z finansowaniem organizacji ze środków zagranicznych (zarówno publicznych, jak i prywatnych) zgłoszonych przez jedną z badanych organizacji (grupa 1.). Niebezpieczeństwo związane z finansowaniem działań rzeczniczych z zagranicy wynika, zdaniem respondenta, z faktu, że nie podlega ono żadnej kontroli i może służyć działaniom prowadzonym na szkodę Polski.

” Jeśli chodzi o organizacje liberalne, no to tutaj dużym źródłem finansowania są fundusze norweskie (...). No i te środki są w jakiejś tam mierze de facto poza kontrolą. (...) Wszyscy przyjmują to za dobrą monetę, a mamy przykłady pewnych NGO-sów, które ewidentnie działają na szkodę Polski i funkcjonują sobie zupełnie swobodnie, finansowane przez zagranicę, właśnie bez jakiegokolwiek kontroli. Myślę, że to jest taki obszar, nad którym Polska musi się pochylić. [W17]

Pogląd ten, choć wśród badanych organizacji marginalny, przebił się już m.in. do ultrakatolickich mediów. Ma również zwolenników wśród prawicowych polityków. Badane organizacje (z grupy 3. i 4.) doświadczyły negatywnych skutków tego typu poglądów, m.in. oskarżeń o zdradę Polski, a także obaw o swoje przetrwanie.

” Regularnie pojawiają się różnego rodzaju informacje w telewizji Trwam, czy w mediach związanych z tą fundacją, gdzie jesteśmy określani mianem lewackiej szmaty, i generalnie przekaz jest taki, że jesteśmy finansowani z zagranicznych pieniędzy, w związku z tym nie zależy nam na dobru Polski. [W15]

Były takie momenty, kiedy któryś wiceminister próbował przygotowywać projekty zakazu finansowania z zagranicy. Nie wpłynęło to w żaden faktyczny, wymierny sposób na naszą pracę, poza tym, że było trochę niepokojące. [W11]



dr hab. Galia Chimiak
prof. IFiS PAN



Miękka dyplomacja finansowania antygenderowego

Na przestrzeni ostatnich dwóch dekad w Polsce zaobserwowano rosnący wpływ “konserwatywnych, nacjonalistycznych, antyliberalnych i powiązanych z religią” sieci organizacji (Ekiert, 2020, 12), które mają własne środki masowego przekazu oraz „zasoby” zapewniane m.in. przez Kościół Katolicki, prawicowe partie polityczne oraz konserwatywne fundacje i osoby indywidualne (Ekiert, 2020, 13). Zasoby te mają także wymiar finansowy. Są to fundacje i „mega-darczyńcy” oraz „pseudokatolickie, skrajnie prawicowe franczyzy”, które dążą do ograniczenia praw dotyczących zdrowia seksualnego i praw reprodukcyjnych w Europie (Datta, 2021). W latach 2009-2018 przeznaczono 707,2 miliona dolarów na finansowanie działań antygenderowych. Suma ta pochodzi od 54 organizacji pozarządowych, fundacji, organizacji religijnych i partii politycznych z trzech głównych regionów geograficznych, tj. Stanów Zjednoczonych, Federacji Rosyjskiej i Europy (Datta, 2021, 7). Jedną z polskich fundacji antygenderowych, która zajmuje się szeroko pojętym rzecznictwem i nie udziela wywiadów dziennikarzom (Żyśko, 2022, 37) jest Fundacja Nasze Dzieci. Prowadzi ona kampanie

billboardowe przeciwko aborcji i rozwodom, a przede wszystkim jest wspierana finansowo przez multilionera – Mateusza Kłoska. Fundacja Nasze Dzieci stanowi przykład „przeniesienia na polski grunt powiązania biznesu, filantropii i wartości chrześcijańskich, znanego i wykorzystywanego od lat w USA” (Żyśko, 2022, 36).

Zmiana w finansowaniu działań rzeczniczych

Organizacje różnią się również oceną zmiany w finansowaniu działań rzeczniczych. Postrzeganie tej zmiany jest w dużej mierze związane z doświadczeniami w pozyskiwaniu finansowania oraz odległością, jaka dzieli daną organizację od obecnego obozu rządzącego. Różnice w tych opiniach można prześledzić, porównując poglądy organizacji z poszczególnych grup, choć zdarza się, że podmioty reprezentujące tę samą grupę różnią się w ocenie kierunków zmian w finansowaniu.

W grupie 1., czyli wśród organizacji, które nie wprowadziły zmian w działaniach rzeczniczych, pojawia się opinia, że finansowanie rzecznictwa poprawiło się zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym. Poprawa polega na zwiększeniu publicznych środków na rzecznictwo oraz na instytucjonalnym wzmocnieniu systemu finansowania tego typu działań.

”Nastąpiła pewna zmiana jakościowa. Nie tylko ilościowa, bo tych pieniędzy jest więcej. No i powstał cały specjalny instytut od rozwalania, znaczy, chciałem powiedzieć, od wspierania społeczeństwa obywatelskiego. Ale pojawiły się, wedle mojej wiedzy, pierwsze, przynajmniej pierwsze na dużą skalę, granty podmiotowe, czyli na rozwój. Czyli można dostać pieniądze na życie, a nie tylko na projekty. [W20]

[Warunki do prowadzenia działań rzeczniczych] systemowo się zmieniły. Mamy NIW. I w NIW-ie mamy PROO trzy, czyli budowanie think tanków i mediów. Mamy PROO cztery. Mamy FIO, to jest priorytet trzeci i priorytet czwarty, tylko diabeł tkwi w szczegółach.

Poglądom tym towarzyszą jednak krytyczne opinie na temat sposobu przyznawania dotacji z programów służących wsparciu organizacji. Jeden z respondentów twierdzi wprost,

że pieniądze były i są przyznawane zgodnie z linią partii rządzącej. Obecna zmiana polega więc raczej na “odchyleniu wahadła” w drugą stronę. Inny podkreśla nietrwałość rezultatów dofinansowanych działań.

”Jest wizja i jest chęć zmiany, wsparcia tych organizacji. Natomiast [problem stanowią] projekty, które trafiają do NIW-u. Ich ocena i to, jakie projekty dostają dofinansowanie. No tutaj trzeba byłoby jeszcze sporo poprawić, bo najczęściej finansowanie (...) dostają fundacje, które często mają bardzo krótki żywot, czyli to jest kwestia kilku miesięcy, kilku lat, a to jednak powinny być dofinansowane struktury czy organizacji, które mają pewne doświadczenie - nie tylko osobowe, ale też instytucjonalne. I które by rokowały, że po zakończeniu finansowania będą w stanie prowadzić działalność w dłuższej perspektywie. Tutaj niestety takiej perspektywy nie ma. Sądzę, że NIW i rząd chciał zrobić dobrze tym organizacjom czy społeczeństwu obywatelskiemu, a to zawsze bez takiej głębszej analizy nie jest skuteczne. [W23]

W pozostałych trzech grupach, czyli wśród organizacji wprowadzających małe, średnie i duże zmiany w działaniach rzeczniczych, przeważa opinia, że sytuacja finansowa podmiotów zajmujących się rzecznictwem nie uległa poprawie. Pojawiają się też głosy, że środków na rzecznictwo jest mniej. Rozmówcy podnoszą również też kwestię niewłaściwego sposobu dystrybucji środków publicznych.

”Kiedyś tych projektów na rzecznictwo było zdecydowanie więcej. [W14]

Ciekawymi środkami są pieniądze w PROO, (...) ale one są dystrybuowane tak, jak są dystrybuowane. Trafiają do pojedynczych organizacji, które faktycznie prowadzą działania rzecznicze, ale raczej trafiają do organizacji związanych ze Zjednoczoną Prawicą. [W4]

Z drugiej strony, ograniczenie finansowania ze środków publicznych oraz kryzys praworządności w Polsce spowodował, że pojawiły się nowe źródła finansowania, przede wszystkim prywatne. Korzystanie z nich deklarują przedstawiciele grupy 3. i 4.

”Były takie momenty, gdzie to zainteresowanie się zwiększało. (...) Zgłosiło się kilku grantodawców, mówiąc: „chcemy wam pomóc, róbcie tę robotę, to jest ważne, sytuacja jest trudna. Ile potrzebujecie? Utworzymy wam emergency fund”. [W11]

W wyniku tego kryzysu praworządności w Polsce zaktywizowały się ambasady, które normalnie przeznaczają środki na współpracę kulturalną i tym podobne rzeczy. A teraz trochę przesuwają je na edukację obywatelską, prawną itp. [W7]

Pozyskanie niezależnego od rządu finansowania jest też główną motywacją przyświecającą organizacjom budującym bazę indywidualnych darczyńców oraz pozyskujących środki z 1% podatku. Tego rodzaju wysiłki fundraisingowe podejmują organizacje z różnych grup, jednak najczęściej o jego kluczowym znaczeniu i wymiernych efektach mówią przedstawiciele organizacji, które wprowadziły duże zmiany w swoich działaniach rzeczniczych.

”Jeżeli nie dostaniemy grantu, który pomoże nam zatrudnić osobę od fundraisingu, żeby zacząć pozyskiwać pieniądze od darczyńców indywidualnych i od firm, to po prostu za dwa lata się zamykamy. [W6]

Zbieramy 1% i generalnie zachęcamy naszych odbiorców do wpłacania pieniędzy, i to nam idzie coraz lepiej. I to jest coraz większy procent naszego finansowania. [W21]

Ocena sytuacji rzecznictwa organizacji pozarządowych

dr hab. Galia Chimiak, prof. IFiS PAN

Raport ten szczegółowo analizuje szereg uwarunkowań, które przyczyniają się do empirycznie zaobserwowanego zmniejszenia skali działalności rzeczniczej organizacji pozarządowych w Polsce. W podsumowaniu syntetycznie omówimy te procesy w szerszym kontekście. Doświadczenie organizacji rzeczniczych zostanie przedstawione na tle ograniczenia procesów konsultacyjnych w Polsce. Pokażemy także potencjalne skutki zmian w podsektorze rzeczniczym społeczeństwa obywatelskiego w kontekście procesów globalnych.

6

Poprzez zaprezentowane w tym raporcie badania chcieliśmy odpowiedzieć na kilka pytań, które dotyczą warunków odpowiedzialnych za to, że pozarządowe organizacje rzecznicze w Polsce odgrywają obecnie mniejszą rolę. Choć badania jakościowe nie są reprezentatywne, pozwalają jednak szczegółowo omówić konkretne zagadnienia oraz zrozumieć perspektywę osób i podmiotów, które doświadczają interesujących nas zjawisk. Raport ten przedstawia całą paletę czynników warunkujących funkcjonowanie organizacji prowadzących rzecznictwo we współczesnej Polsce. Jednocześnie zaprezentowana analiza pokazuje, w jaki sposób powiązane są te zjawiska. Przykład tego typu powiązań można pokazać odnosząc się do zaobserwowanego we wcześniejszych badaniach Stowarzyszenia Klon/Jawor kryzysu zasobów ludzkich. Obecnie w znakomitej większości przypadków okoliczności, w jakich respondenci i ich organizacje mierzą się z tym wyzwaniem są związane z polem działalności organizacji. Podmioty pozarządowe działające na rzecz ochrony praw człowieka, praworządności oraz środowiska funkcjonują w bardzo wymagającej rzeczywistości, która niekiedy zagraża nie tylko ich poczuciu bezpieczeństwa finansowego, ale i bezpieczeństwa fizycznego. Zaś organizacje określające się jako „prawy trzeci sektor” z kolei odnotowują odpływ pracowników, który spowodowany jest „drenowaniem” tych organizacji przez instytucje publiczne. Jak ujął to jeden z respondentów:

„nasi ludzie (...) wyszli z fundacji i zostali jakimiś tam ministrami, prezesami, dyrektorami, jest ich dużo [W20].

Innymi słowy, kryzys zasobów ludzkich nie oznacza tego samego dla poszczególnych organizacji rzeczniczych.

Kolejne zjawisko, które nas interesowało, to aktualny obraz **podziałów wewnątrz trzeciego sektora**. Poprzednio mieliśmy do czynienia z rozróżnieniem na duże warszawskie i małe krajowe organizacje społeczne (Dudkiewicz, 2004). Te pierwsze miały realizować amerykański model działalności społecznej (budowanej odrębnie od państwa), zaś organizacje „krajowe” miały postrzegać samorządy jako swojego naturalnego partnera i urzeczywistniać europejski model społeczeństwa obywatelskiego, w którym jest ono częścią państwa (Dudkiewicz, 2004). Rzecznictwo, będąc działalnością wymagającą konkretnych kwalifikacji oraz działania długofalowego, mieściło się raczej w pierwszej z tych grup. **Obecnie takie rozróżnienie wydaje się już mniej adekwatne**. Dzieje się tak z kilku powodów, między innymi przez powstanie instytucji państwowej, która od pięciu lat kształtuje krajobraz trzeciego sektora w Polsce i kieruje swoje wsparcie, także instytucjonalne, głównie do mniejszych podmiotów o lokalnym charakterze. Utworzenie Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego miało wyjść „naprzeciw potrzebom organizacji pozarządowych, na ogół tych słabszych, lokalnych, tych, które dotychczas nie miały odpowiedniego wsparcia także ze strony polskiego państwa”². Niektórzy nasi respondenci – zwłaszcza ci działający w organizacjach zajmujących się prawami człowieka, edukacją równościową, praworządnością czy ochroną środowiska – dzielili się swoimi, nieraz trudnymi, doświadczeniami współpracy z NIW oraz niektórymi ministerstwami, które dysponują środkami przeznaczonymi dla organizacji pozarządowych. Warto wspomnieć jednak, że problemy ze wsparciem działalności organizacji z funduszy publicznych nie stanowiły jedyne wyzwania, ponieważ również przed 2017 r.

² Cytat z wypowiedzi wicepremiera Piotra Glińskiego, Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego i inicjatora powstania NIW-CRSO, cytowanej na stronie <https://niw.gov.pl/o-niw/historia-niw/> (dostęp: 20.12.2022).

dofinansowanie uwarunkowane było udziałem w konkursach i było niewystarczające. Rzecznice organizacji pozarządowe mierzą się także z działaniami innych podmiotów zajmujących się rzecznictwem. Analizy wskazują, że m.in. w Polsce rośnie wpływ darczyńców zagranicznych i krajowych promujących „konserwatywny” światopogląd.

Wspomniane we wstępie raportu próby ustawowego ograniczenia zagranicznego finansowania dla zinstytucjonalizowanego społeczeństwa obywatelskiego w ponad 60 krajach są w rzeczywistości elementem sprzeciwu wobec liberalnego porządku międzynarodowego, który od lat finansuje krajowe oraz ponadnarodowe organizacje pozarządowe działające na rzecz praw człowieka czy ochrony środowiska (Bromley, Schofer & Longhofer, 2020). W przypadku krajów UE i Stanów Zjednoczonych, antygenderowe finansowanie zagraniczne pochodziło z konserwatywnych think tanków, partii politycznych, ponadnarodowych sojuszy organizacji pozarządowych, pewnych mediów, oraz od „osób o wysokich dochodach z sektora prywatnego i sieci klerykalno-arystokratycznych” (Datta, 2021, 7). Wbrew deklaracjom, że reprezentowany jest w tym przypadku interes dobra wspólnego, mobilizacja antygenderowa nie stanowi oddolnego ruchu. Jej źródłem jest „głębokie osadzenie w antyegalitarnych przekonaniach elit politycznych i społecznych” (Denkovski, 2022, 1). W odróżnieniu od środowisk działających na rzecz grup zmarginalizowanych, ruchy konserwatywne historycznie okupowały pozycje władzy w polityce i w społeczeństwach (Roggeband, 2018 w: Denkovski, 2022, 1). Polska stanowi więc nie tylko jeden z krajów do którego kierowane jest antygenderowe finansowanie zagraniczne, ale również jest jednym z ośrodków generowania takich zasobów (Datta, 2021). Zatem także w kraju mamy do czynienia z **próbą odwrócenia mozolnie następującego upodmiotowienia grup społecznie marginalizowanych** w celu zacementowania władzy i przywilejów elit.

Skutki działań antyrównościowych wspieranych przez indywidualnych i instytucjonalnych darczyńców da się już zaobserwować. Odmowa udziału w naszym badaniu przez niektóre z organizacji konserwatywnych nie była zaskoczeniem w świetle powstających podziałów społecznych, których odbicie znaleźć można również wewnątrz trzeciego sektora. To kolejny dowód na istnienie zjawiska **filaryzacji** (*ang. pillarisation*) w Polsce, czyli **„pionowego podziału” społeczeństwa obywatelskiego** (Ekiert, 2020). Niebezpieczeństwo tego stanu rzeczy tkwi w tym, że tak wewnątrz **segregowany oraz samosegregujący** się sektor obywatelski wpisuje się w polaryzację społeczną, a przez to sprzyja wzrostowi populizmu oraz mobilizacji ruchów ekstremistycznych na całym świecie (Ekiert, 2020).

Wywołanie efektu mrożącego wśród organizacji rzeczniczych działających w obszarach praw człowieka, praworządności czy ochrony środowiska nie wynika jednak tylko z działania wyżej wymienionych podmiotów. Bardzo istotna jest również rola państwa i instytucji publicznych w kształtowaniu przestrzeni do działania dla organizacji pozarządowych, w tym tych rzeczniczych. Funkcjonowanie fundacji i stowarzyszeń w obszarze rzecznictwa jest możliwe, gdy istnieją odpowiednie warunki do rzeczywistego dialogu z władzami publicznymi, zaś procesy decyzyjne są jawne i partycypacyjne. Wyniki analizowanego w tym raporcie badania przedstawiają kolejne dowody na to, że kurczy się przestrzeń do włączającej i transparentnej dyskusji, namysłu nad sprawami publicznymi, a także wspólnego uzgadniania decyzji w poczuciu odpowiedzialności za wspólnotę społeczno-polityczną (Arcimowicz & Gadowska, 2020). Rzeczywistość społeczna dostarcza ostatnio wiele przykładów na to, że konsultacje publiczne są skutecznym narzędziem wpływu na decydentów politycznych w krajach demokratycznych. Nie bez powodu pomijanie ich, nawet gdy jest dopuszczalne w świetle prawa, na dłuższą metę spotyka się z oporem społecznym.

Dla przykładu, prezydent Andrzej Duda ponownie zawetował ostatnio ustawę złożoną w trybie niewymagającym konsultacji społecznych, znaną szerzej jako „Lex Czarnek”. Prezydent argumentował, że otrzymał 133 listy protestacyjne „składane od skrajnej lewicy do skrajnej prawicy” (Słowik, 2022). **Bajpasowanie** to zjawisko przedstawiania projektów legislacyjnych opracowanych w ministerstwach jako projektów poselskich (Frączak, Izdebski, Kopińska et al., 2022, 7). W pierwszych dwóch latach obecnie trwającej IX kadencji parlamentu, ta pomijająca etap konsultacji publicznych metoda została zastosowana w ponad połowie projektów złożonych przez posłów koalicji rządzącej (Frączak et al., 2022, 7). Bajpasowanie ustaw służy „szybkemu i pozbawionemu szerszej dyskusji wprowadzaniu zmian w prawie” (Kopińska, 2022b, 27). W pierwszych dwóch latach swojej działalności, obecna kadencja Sejmu także nie zorganizowała żadnego wystąpienia publicznego (Kopińska, 2022a, 20). Zjawisko braku konsultowania nie dotyczy jednak tylko partnerów społecznych. Na przykład projekt ustawy o Sądzie Najwyższym został 15 grudnia br. zablokowany przez Prezydenta RP, gdyż projekt ten „nie był konsultowany z Kancelarią Prezydenta” (Kondzińska, Szpala, Wroński et al., 2022, 10).

Przywołanie powyższych zjawisk służy pokazaniu, że trudne doświadczenia rzeczniczych organizacji pozarządowych wpisują się w szersze procesy polityczne, społeczne i gospodarcze. Procesy te wręcz warunkują reorganizację wewnątrz trzeciego sektora, gdyż powstają obecnie nowe podgrupy organizacji. Przedstawione w tym raporcie wyniki odpowiadają typologii, która opracowana została na potrzeby badań nad autorytarnymi i hybrydowymi ustrojami politycznymi. Zaproponowany podział na rzecznicze organizacje pozarządowe (*ang. claims-making or advocacy NGOs*), dostarczające usługi podmioty typu non-profit (*ang. service-providing nonprofits*) oraz lojalne organizacje pozarządowe (*ang. regime-loyal NGOs*; Toepler et al., 2020, 651) wydaje się adekwatny również w polskich warunkach.

Jednocześnie, jak zauważyli niektórzy respondenci, samo **funkcjonowanie w społeczeństwie obywatelskim przysparza trudności, niezależnie od preferencji politycznych.** Niektórzy z uczestników badania wyraźnie stosowali autocenzurę, mimo gwarancji anonimizacji ich wypowiedzi. Filaryzacja społeczeństwa obywatelskiego bezsprzecznie ma także konsekwencje polityczne (Ekiert, 2020). Jak stwierdził jeden z rozmówców:

„niestety ja jestem sam konserwatystą, tak? (...) Na przykład, nie jest dla mnie problemem aksjologicznym to, że nami rządzi partia konserwatywna, ale ewidentnie to, co jest takim minusem – zakodowanym bardzo mocno w środowiskach, które z politykami publicznymi nic nie mają wspólnego, ale kojarzą wszystko z polityką – to, że NGO-sy to jest generalnie coś co najmniej podejrzanego, tak? Że idea społeczeństwa obywatelskiego (...) zbudowana na takich liberalnych wartościach, to też jest coś podejrzanego, nie? (...) [Jest obawa], czy zaraz ktoś mnie nie odstrzeli z tego elektoratu, który mnie rozlicza, tak? Poprzez rządzących, tak? (...) że właśnie agendę liberalno-lewicową, że tak powiem, wprowadzam” [W1].

Zatem nie możemy ograniczyć interpretowania dokonujących się zmian do rozważań teoretycznych na temat tego, czy trzeci sektor w Polsce wciąż lepiej wpisuje się w kontekst studiów nad organizacjami pozarządowymi, czy bardziej odpowiednia zaczyna być rama badań nad *non-profit*. W studiach nad *NGO-sami* zwykło się kłaść nacisk na działania edukacyjne i rzecznicze, podczas gdy badania nad organizacjami *non-profit* skupiały się przede wszystkim na funkcji dostarczania usług przez organizacje (Lewis, 1996). Co istotne, to pierwsze podejście cechuje badania nad organizacjami umiędzynarodowionymi oraz działającymi w zamożnych krajach zachodnich, zaś to drugie dotyczy najczęściej „rozwijających się” krajów Globalnego Południa (Lewis, 2015). Jeśli chodzi o rolę i odpowiedzialność NGO z zamożnej Globalnej Północy w obszarze

działań rzeczniczych, niektórzy aktywiści twierdzą, że powinny one zrzec się władzy i przywilejów na rzecz upodmiotowienia organizacji z Globalnego Południa (Gender and Development Network, 2022). W praktyce oznacza to odrzucenie podziału na NGO-sy i usługodawcze podmioty typu non-profit, gdyż podział ten wpisuje się w podtrzymywanie nierówności społecznych oraz globalnych. Zachowanie „światów równoległych” (podziału na badania nad NGO i podmioty non-profit) w obszarach wiedzy i praktyki ma „niezdrowe implikacje” (Lewis, 2015, 2088) zarówno dla badań nad trzecim sektorem, jak i dla polityki publicznej.

Uznając, że największą skuteczność mają podmioty zaangażowane zarówno w dostarczanie usług, jak i w prowadzenie działań rzeczniczych (Bass, Abramson & Dewey, 2014), **punktem odniesienia przyszłych polityk publicznych powinien być model, w którym organizacje społeczeństwa obywatelskiego zarówno świadczą usługi, jak i działają na rzecz zmiany prawa czy praktyki** stosowania prawa. Dzięki temu możliwe jest uwzględnienie potrzeb różnorodnych grup obywateli i obywaterek, zwłaszcza tych zmarginalizowanych bądź zagrożonych. O ile samorzecznictwo czy działania lobbingsowe na rzecz konkretnych grup pracowniczych lub hobbystycznych (np. łowiectwa) również wpisują się w definicję rzecznictwa, państwo demokratyczne powinno zapewniać warunki do niezagrożonego funkcjonowania także sprawczych organizacji rzeczniczych. Sprawcze podmioty promują mniej namacalne, ale za to kluczowe dla „rzeczy wspólnej”, jaką jest Rzeczypospolita, kategorie, takie jak dobro wspólne czy poszanowanie praw człowieka.

Metodologia badania

Dane opisane w niniejszym raporcie pochodzą z badania jakościowego, zrealizowanego przez zespół Badań Klon/Jawor w okresie od sierpnia do listopada 2022 roku. W ramach badania przeprowadzono pięć wywiadów eksperckich o charakterze eksploracyjnym, 25 indywidualnych wywiadów pogłębionych z przedstawicielkami i przedstawicielami organizacji bądź inicjatyw rzeczniczych oraz jeden podsumowujący fokus ekspercki.

Jak wyglądał dobór próby do badania?

Dobór ekspertek i ekspertów, zarówno do wywiadów eksploracyjnych, jak i do wywiadu grupowego, miał charakter celowy. Część osób do rozmów dobierana była według tzw. metody kuli śnieżnej, polegającej na rekrutowaniu uczestniczek i uczestników badania przy pomocy zrekrutowanych już wcześniej respondentów.

Przedstawicielki i przedstawiciele organizacji lub inicjatyw rzeczniczych zostali dobrani w sposób celowy tak, aby ich organizacje były zróżnicowane pod względem:

- stażu w prowadzeniu działań rzeczniczych;
- branży;
- skali działania (regionalna, ogólnopolska lub międzynarodowa);
- źródeł finansowania działań rzeczniczych (m.in. środki z Narodowego Instytutu Wolności, Funduszy EOG i Funduszy Norweskich);

- zakładanego stosunku wobec obecnego rządu (pozytywny, neutralny lub negatywny), m.in. na podstawie wartości przyświecających organizacji.

Zaproszenie do udziału w badaniu zostało wysłane do 40 organizacji i inicjatyw rzeczniczych, z czego 25 zgodziło się na wywiad, a 2 odmówiło udziału w badaniu. Z pozostałymi organizacjami nie udało się nawiązać kontaktu i nie odbyły się one na wiadomości mailowe lub telefoniczne.

Jakie organizacje wzięły udział w badaniu?

W badaniu wzięło udział 25 podmiotów: 23 organizacje pozarządowe i 2 inicjatywy nieformalne. Rozkład danych metryczkowych w próbie przedstawiono w tabelach poniżej.

Główna dziedzina działania, branża	Liczba org. w badaniu
Wsparcie organizacji pozarządowych	6
Prawa człowieka	4
Ustrój państwa, prawo, kształtowanie postaw obywatelskich	3
Rodzina, dzieci, młodzież	3
Niepełnosprawność	2
Mniejszości narodowe	2
Ekologia	2
Ochrona zdrowia	1
Pomoc socjalna	1
Współpraca międzynarodowa	1

Skala rzecznictwa	Liczba org.
Europejska	11
Ogólnopolska	24
Regionalna	7
Lokalna	3

Staż działania organizacji, inicjatywy	Liczba org.
powyżej 10 lat	19
od 5 do 10 lat	3
poniżej 5 lat	2

Rozkład tych cech wynika z przyjętej definicji działań rzeczniczych jako aktywności, które służą zmianie legislacji, prawa lub praktyki stosowania prawa w Polsce. To przełożyło się na większy udział w badaniu organizacji prowadzących rzecznictwo na szczeblu centralnym. Zaś ze względu na chęć zaobserwowania zmian w warunkach prowadzenia rzecznictwa, do badania zostały zaproszone organizacje o dłuższej perspektywie czasowej i stażu.

Jak realizowano badanie i analizowano zebrane dane?

Realizację badania przeprowadził w całości zespół Badań Klon/Jawor. Scenariusz indywidualnych wywiadów pogłębionych składał się z trzech głównych wątków dotyczących opisu skali i zakresu rzecznictwa w danej organizacji, kontekstu prowadzonych działań rzeczniczych oraz jego zmiany, a także ogólnej sytuacji organizacji rzeczniczych w Polsce. Zarówno wywiady eksperckie, jak i wywiady pogłębione

z przedstawicielkami i przedstawicielami organizacji trwały średnio około 60 minut, były przeprowadzone w formie zdalnej, zostały nagrane i sporządzono z nich transkrypcje. Respondenci i respondentki zostali poinformowani na początku wywiadów o poufności danych, a materiał badawczy został poddany anonimizacji.

Analiza materiału badawczego została przeprowadzona przy użyciu programu QDA Miner Lite oraz sporządzonej wcześniej książki kodowej i częściowego kodowania otwartego w trakcie czytania materiału badawczego. Analizy dotyczące czynników ograniczających warunki do prowadzenia rzecznictwa, a także typologii organizacji rzeczniczych zostały skonsultowane z ekspertami i ekspertkami podczas wywiadu grupowego.

Jakie były ograniczenia badania?

Przeprowadzone przez nas badanie to nasz pierwszy tego typu projekt badawczy i pomimo tego, że chcieliśmy podejść do tematu rzecznictwa w organizacjach pozarządowych w możliwie szeroki i kompleksowy sposób, lecz ze względu na ograniczone zasoby musieliśmy znacznie zawęzić zakres badania. Ciekawą kontynuacją niniejszego projektu badawczego mogłoby być badanie rzecznictwa grup i ruchów nieformalnych m.in. w dziedzinie edukacji, praw kobiet czy praw człowieka. Także interesująca wydaje się możliwość zbadania pozostałych adresatów działań organizacji rzeczniczych, tj. pracowników administracji centralnej oraz regionalnej i lokalnej, a także decydek i decydentów. Cenne również byłoby przyjrzenie się procesom rzeczniczym na poziomie lokalnym (urzędy miast i gmin).

Bibliografia

Alizada, N., R. Cole, L. Gastaldiet al. (2021). Autocratization Turns Viral. Democracy Report 2021. University of Gothenburg: V-Dem Institute.

Anheier, H. K., M. Lang i S. Toepler (2019). Civil society in times of change: shrinking, changing and expanding spaces and the need for new regulatory approaches. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 13 (2019-8): 1–27.

Arcimowicz, J. & K. Gadowska (2020). Sfera publiczna w Polsce i jej współczesne konteksty. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych

Bass, G., A. Abramson & E. Dewey (2014). “Effective advocacy: Lessons for nonprofit leaders from research and practice”. W: R. Pekkanen, S. R. Smith, & Y. Tsujinaka (red.), *Nonprofits and advocacy: Engaging community and government in an era of retrenchment*. Baltimore

Bernhard, M. (2020). “What do we know about civil society and regime change thirty years after 1989?”. *East European Politics*, 36(3): 341-362.

Bloodgood, E.A. & J. Tremblay-Boire. (2011). International NGOs and National Regulation in an Age of Terrorism, *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 22: 142–173.

Błaszczyk, M. (2022). Polska sprzyja slappom. Sieć Obywatelska Watchdog Polska. Dostęp 12.10.2022 na Polska sprzyja slappom - Sieć Obywatelska Watchdog (siecobywatelska.pl)

Bodnar, A. (2021). Polish Road Toward an Illiberal State: Methods and Resistance. *Indiana Law Journal* 1060.

Boxenbaum, E. & S. Arora-Jonsson. (2008). Isomorphism, Diffusion and Decoupling. W: R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (red.) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. Sage: 78-98.

Bromley, P., E. Schofer & W. Longhofer. (2020). Contentions over World Culture: The Rise of Legal Restrictions on Foreign Funding to NGOs, 1994–2015. *Social Forces*, 99 (1), 281–304

Chabbot, C. (1999). Development INGOs. W: J. Boli & G.M. Thomas (red.), *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*. Stanford University Press, 222–48

Charycka, B., M. Gumkowska, J. Bednarek. (2022). 2021 Kondycja Organizacji Pozarządowych. Warszawa: Klon/Jawor

Chimiak, G. (2016). The Growth of Non-Governmental Development Organisations in Poland and Their Cooperation with Polish Aid. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN

Datta, N. (2021). Wierchołek góry lodowej: Fundatorzy ekstremistów religijnych przeciwko prawom człowieka do zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego w Europie w latach 2009-2018. Bruksela: EPF

Denkovski, D. (2022). Disrupting the multilateral order? The impact of anti-gender actors on multilateral structures in Europe?. Berlin: Centre for Feminist Foreign Policy

Dudkiewicz, M. (2004). Dwie wizje społeczeństwa

obywatelskiego w świadomości ludzi trzeciego sektora. W: P. Gliński, B. Lewenstein & A. Siciński (red.) *Samooorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*. Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa

Ekiert, G. (2020). Civil Society as a Threat to Democracy: Organizational Bases for the Populist Counterrevolution in Poland. Centre for European Studies Harvard. https://issuu.com/ces.harvard/docs/ekiert_working_paper_-_2020_-_final

Frączak, P., K. Izdebski, G. Kopińska, W. Michałek, A. Vetulani-Cęgiel. (2022). Polski Bezład Legislacyjny Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch latach IX kadencji (15 listopada 2019 – 15 listopada 2021) XIV raport Obywatelskiego Forum Legislacji. Warszawa: Fundacja Batorego

Gender and Development Network (December 2022). What is the role of Northern organisations in global justice advocacy?. Dostęp 20.12.2022 na: <https://gadnetwork.org/gadn-resources/northern-organisationsglobal-justice-advocacy>

Giersdorf, S. i A. Croissant. (2011). Civil society and competitive authoritarianism in Malaysia. *Journal of Civil Society*, 7(1): 1–21

Gliński, P. (2006). Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego? Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.

Grabowska, M. (2021). “Tip of the Wave? New Forms of Intersectional Feminist Mobilizations in Poland”. W: A. Zabrzewska i J.K. Dubrow (red.) *Gender, Voice, and Violence in Poland. Women’s Protests during the Pandemic*. Warszawa: 197-203

Grzymała-Busse, A. (2018). Poland’s Path to Illiberalism. *Current History*, 117 (797), Europe: 96-101

Handy, Ch. (1998). *Understanding Voluntary Organizations*. London: Penguin Books

Howell, J., Ishkanian, A., Obadare, E., Seckinelgin, H. & Glasius, M. (2008). The backlash against civil society in the wake of the long war on terror. *Development in Practice*, 18(1): 82–93

Keck, M. & K. Sikkink. (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca–London: Cornell University Press.

Kondzińska, A., I. Szpala, P. Wroński, Ł. Woźnicki & J. Dobrosz-Oracz. (2022). Nowelizacja odblokuje KPO?. *Gazeta wyborcza* 16.12.2022

Kopińska, G. (2022a). Informacje statystyczne dotyczące procesu legislacyjnego w parlamencie. W: Frączak, P., K. Izdebski, G. Kopińska, W. Michałek, A. Vetulani-Cęgiel. (2022). *Polski Bezład Legislacyjny Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch latach IX kadencji (15 listopada 2019 – 15 listopada 2021) XIV raport Obywatelskiego Forum Legislacji*. Warszawa: Fundacja Batorego: 13-20

Kopińska, G. (2022b). Wykluczanie interesariuszy z procesu legislacyjnego. W: Frączak, P., K. Izdebski, G. Kopińska, W. Michałek, A. Vetulani-Cęgiel. (2022). *Polski Bezład Legislacyjny Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch latach IX kadencji (15 listopada 2019 – 15 listopada 2021) XIV raport Obywatelskiego Forum Legislacji*. Warszawa: Fundacja Batorego: 25-48

Korolczuk, E. (2022). Challenging Civil Society Elites in Poland: The Dynamics and Strategies of Civil Society Actors. *East European Politics and Societies: and Cultures*, Vol. XX, N. X, 1–23

Karpieszuk, W. (2022). Wojewoda Radziwiłł na wojnie z „Wilgotną panią”. Scenariusz pisze Ordo Iuris. Gazeta Wyborcza 02.12.2022.

Lewis, D. (1996). Introduction: The Parallel Universes of Third Sector Research, w: D. Lewis (red.) International Perspectives on Voluntary Action. London

Lewis, D. (2015). Contesting Parallel Worlds: Time to Abandon the Distinction Between the ‘International’ and ‘Domestic’ Contexts of Third Sector Scholarship?. VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 26: 2084–2103

Marczewski, P. (2018). Freedom to Exclude: Conservative CSOs in Law and Justice Poland. <https://CarnegieEurope.eu/>.

Nimu, A. (2015). From „Counter-culture” to „Contract-culture”? Effects on implementing external funded projects on women based and LGBT rights NGOs in Romania and Poland. Doktorat oboniony w Bukareszt, Rumunia

Nimu, A. (2018). Surviving Mechanisms and Strategies of Gender Equality NGOs in Romania and Poland. VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 29, 310–332

Oleksy, E.H. (2014). Intersekcjonalność na rozdrożach. Przegląd kulturoznawczy 2 (20): 247–258

Pazderski, F. (2022). 2021 Civil Society Organization Sustainability Index: Poland. Washington: USAID

Pallas, C.L. & E.A. Bloodgood (red.) (2022). Beyond the Boomerang: From Transnational Advocacy Networks to Transcalar Advocacy in International Politics. University of Alabama Press

Pető, A. (2022). The Illiberal Polypore State and Its Science Policy. Stockholm: Centre for Baltic and East European Studies, CBEES, Södertörn University

<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1640388/FULLTEXT01.pdf>

Piestrak, M. & K. Kichewko. (2011). Rola lobbingu w polskich stosunkach przemysłowych. Przegląd politologiczny nr 4/2011: 121-137

Pospieszna, P. i A. Vetulani-Cęgiel. (2021). A. Polish interest groups facing democratic backsliding. Interest Groups & Advocacy, 10: 158–180

Sadurski, W. (2019). Illiberal Democracy or Populist Authoritarianism?. Poland’s Constitutional Breakdown. Oxford University Press: 242–266

Salamon, L. i S. Toepler. (2015). Government-nonprofit cooperation: Anomaly or necessity?, VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 26(6): 2155–2177

Schedler, A. (2013). The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism. Oxford, UK

Słowik, K. (2022). Szkoła odetchnęła z ulgą. Gazeta wyborcza 16.12.2022: 4

Szuleka, M. (2018). First victims or last guardians? The consequences of rule of law backsliding for NGOs: case studies of Hungary and Poland. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 2018-06

Toepler, S., A. Zimmer, C. Fröhlich, et al. (2020). The Changing Space for NGOs: Civil Society in Authoritarian and Hybrid Regimes, VOLUNTAS : International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 31: 649–662

United Nations (2004). We the peoples: civil society, the United Nations and global governance. Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations (<http://www.un-ngls.org/orf/Final%20report%20-%20HLP.doc>, dostęp 12.10.2012).

Walker, E. & Y.O. Febres-Cordero. (2020). The Changing Face of Nonprofit Advocacy: Democratizing Potentials and Risks in an Unequal Context. W: W.W. Powell i P. Bromley (red.) The Nonprofit Sector: A Research Handbook. Stanford, CA: Stanford University Press: 507-520

Walker, E.T. & A.N. Le. (2022) Poisoning the Well: How Astrourfing Harms Trust in Advocacy Organizations. Social currents. (online first) <https://doi.org/10.1177/23294965221123808>

Yuen, T. W. W., & Leung, Y. W. (2010). How an Advocacy NGO Can Contribute to Political Socialization: A Case Study in Hong Kong. Citizenship, Social and Economics Education, 9(3): 209–220

Żyśko, S. (2022). Wiara miliardera. Tygodnik Powszechny 43 (3824) z 23.10.2022: 34-37

kondycja.ngo.pl

strona badania „Kondycja organizacji pozarządowych”

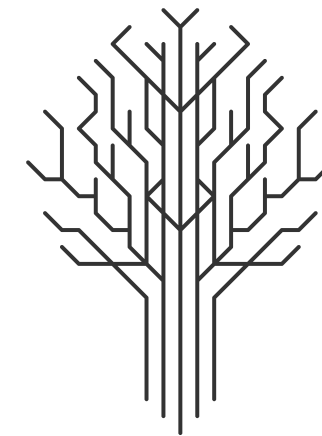
fakty.ngo.pl

dane i analizy dotyczące aktywności społecznej

ngo.pl

portal organizacji pozarządowych

[badania](#) Klon/Jawor



stowarzyszenie
klon / jawor