



Dobre praktyki procesów rzeczniczych



Kujawsko-Pomorska Federacja
Organizacji Pozarządowych

Publikacja „Dobre praktyki procesów rzeczniczych” powstała w trakcie realizacji projektu „Wspólne sprawy, wspólne działania” realizowanego przez Kujawsko-Pomorską Federację Organizacji Pozarządowych ze środków otrzymanych w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030. Opinie wyrażone w publikacji są wyłącznie opiniami jej Autora i Wydawcy.

Publikacja dystrybuowana nieodpłatnie.

Opracowanie tekstów:

Witold Jankowiak

Wydawca:

Kujawsko-Pomorska Federacja Organizacji Pozarządowych
Fosa Staromiejska 30/3, 87-100 Toruń
www.federacja-ngo.pl



Sfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności -
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
ze środków Programu Fundusz Inicjatyw
Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030.



Wstęp: dlaczego to robimy

Rzecznictwo kojarzy się z osobą rzecznika prasowego, który kogoś reprezentuje i mówi w jego imieniu. I jest to dobre skojarzenie. My proponujemy jednak szersze znaczenie tego pojęcia. Rzecznictwo, czyli **działanie na rzecz kogoś lub czegoś**. Np. na rzecz osób z niepełnosprawnościami, mieszkańców danego osiedla, poprawy warunków w komunikacji publicznej, na rzecz organizacji pozarządowych, ochrony środowiska naturalnego, integracji sąsiadów, etc. Chodzi zatem o to, aby komuś lub jakiejś grupie było pod pewnym kątem lepiej, niż jest teraz. Albo żeby dana idea była urzeczywistniana. Tak rozumiane działania rzecznicze wynikają **z odpowiedzialności**. Podejmujemy ją bezinteresownie za to, co uważamy za ważne i wartościowe. I właśnie dlatego to robimy, rzecznikujemy.

Najczęściej spotykanym rodzajem rzecznictwa jest **rzecznictwo interesów**. Oznacza ono, że celem działania jest dobro wybranej grupy osób. Ale nie kosztem innej, bo np. działanie na rzecz dzieci z naszego osiedla nie odbywa się kosztem dorosłych. W biznesie, rzecznictwo interesów nazywa się lobbieniem. Tym, co stanowi różnicę pomiędzy lobbieniem a rzecznictwem interesów, jest **dobro wspólne**. Ono zawsze powinno być kryterium rzecznictwa, podczas gdy lobbysta realizuje zazwyczaj interes tylko jednej ze stron. Dobro wspólne jest tą wartością, która inspirowała nas do zaangażowania społecznego.

Rzecznictwo oznacza najczęściej kontakt z administracją, której zwracamy uwagę na problem i do której zwracamy się z postulatem tudzież propozycją rozwiązania. Dlatego działania rzecznicze często wpisują się w **procesy partycypacyjne**, czyli różne formy wpływu obywateli na decyzje podejmowane przez administrację. Działając na rzecz kogoś lub czegoś bierzemy udział w procesach partycypacyjnych, bo one dają nam możliwość wpływu na sprawy publiczne. Ale i sam proces rzeczniczy może mieć charakter partycypacyjny, tj. włączający zainteresowane osoby w jego przebieg.

Działanie rzecznicze powinno być realizowane jako **proces**. Musi mieć zatem uporządkowaną strukturę. Procesy rzecznicze są różne, ale pewne elementy w nich się powtarzają: diagnoza sytuacji i definicja problemu, określenie celu działania rzeczniczego, zebranie zespołu realizującego proces, zbadanie realnych potrzeb interesariuszy i aktualnego stanu prawnego, sformułowanie postulatu, harmonogram działań, ich monitoring i ewaluacja, etc. Warto o tym pamiętać, że każde działanie rzecznicze wymaga namysłu, konsultacji i planu, niezależnie od skali i poziomu komplikacji sprawy, której dotyczy. Przemyślany i dobrze

przygotowany proces ma szansę zakończyć się sukcesem, nawet gdy jego realizacja się przedłuża (np. w oczekiwaniu na odpowiedź z urzędu), a członkowie realizującego go zespołu z biegiem kolejnych tygodni tracą pierwotny zapał.

Rzecznictwo to praca zespołowa i dlatego robimy to razem jako **Kujawsko-Pomorska Federacja Organizacji Pozarządowych**. Tworzy ją 35 organizacji pozarządowych z województwa kujawsko-pomorskiego, za którymi stoją konkretne, zaangażowane społecznie osoby. Oczywiście, troszczymy się przede wszystkim o własne organizacje. Ale patrzymy na rzeczywistość szeroko i dlatego dbamy także o dobro osób, na rzecz których pracujemy, o wartości, którym hołdujemy, o aktywność obywatelską i szeroko rozumianą kondycję III sektora. Rozumiemy, że otoczenie, w którym funkcjonują nasze organizacje, wywiera na nie wpływ, że jest ważne i wymaga naszej aktywności.

Rzecznictwo interesów organizacji pozarządowych to jeden z celów statutowych Federacji. A że temat jest bardzo obszerny, bo dotyczy także licznych dziedzin, w których nasze organizacje działają, to potrzebowaliśmy zaplecza ekspertów. I tak przy Federacji powstało **Forum Dobrego Prawa**, czyli grupa osób pracujących w organizacjach pozarządowych, będących jednocześnie specjalistami w dziedzinach, którymi się na co dzień zajmują. Ich spektrum jest szerokie, obejmuje działania na rzecz osób z niepełnosprawnościami, rodzin, społeczności lokalnych, seniorów, dzieci i młodzieży, ale także takie obszary jak partycypacja obywatelska, integracja społeczna, kultura, sport, media, monitoring sądów. Na spotkaniach Forum omawiamy pomysły na działania rzecznicze, które następnie zespołowo realizujemy.



Różne oblicza „sukcesu”

Kiedy podejmujemy działanie rzecznicze, przeważnie określamy jego cel. A „sukces” polega na jego osiągnięciu. Ten cel trzeba jednak rozważnie obierać. Rzeczywistość jest skomplikowana, a aktorów na scenie wielu. Nie łudzimy się, że każda akcja rzecznicza przyniesie dokładnie taką zmianę, której chcemy.

Celem dużej części procesów rzeczniczych jest **zmiana w prawie**. Może ona dotyczyć poziomu lokalnego (np. uchwały Rady Gminy lub zarządzenia starosty), krajowego (ustawy bądź rozporządzenia), a nawet unijnego (np. rozporządzenia lub dyrektywy Komisji Europejskiej). O sukcesie możemy mówić, jeśli ostateczny zapis dokumentu prawnego uwzględnia nasze postulaty i jest korzystny np. dla III sektora czy grupy, na rzecz której występowaliśmy.

Czasem jednak ostateczny zapis prawny nie jest spełnieniem naszych marzeń. Zrobiliśmy, co było można, a efekt jest kompromisem pomiędzy interesariuszami i decydentem. W takim przypadku sukcesem jest sam **wpływ na kształt decyzji**. Bo gdyby nie nasza aktywność, to w procesie decyzyjnym nasze postulaty w ogóle nie byłyby brane pod uwagę. Bywa też i tak, że bardziej, niż na zapisie prawnym, chodzi nam o **zmianę zasad działania**. Sukces na tym polu może znaleźć odzwierciedlenie np. w regulaminach czy wytycznych, a może i w praktyce funkcjonowania danego urzędu. Przykładem może być wprowadzenie zasady ryczałtowego rozliczania projektów na podstawie osiągniętych rezultatów (bez konieczności weryfikacji poniesionych wydatków i faktur). Albo rezygnacja z konieczności potwierdzania oferty złożonej elektronicznie poprzez dostarczenie jej do urzędu w „wersji papierowej”.

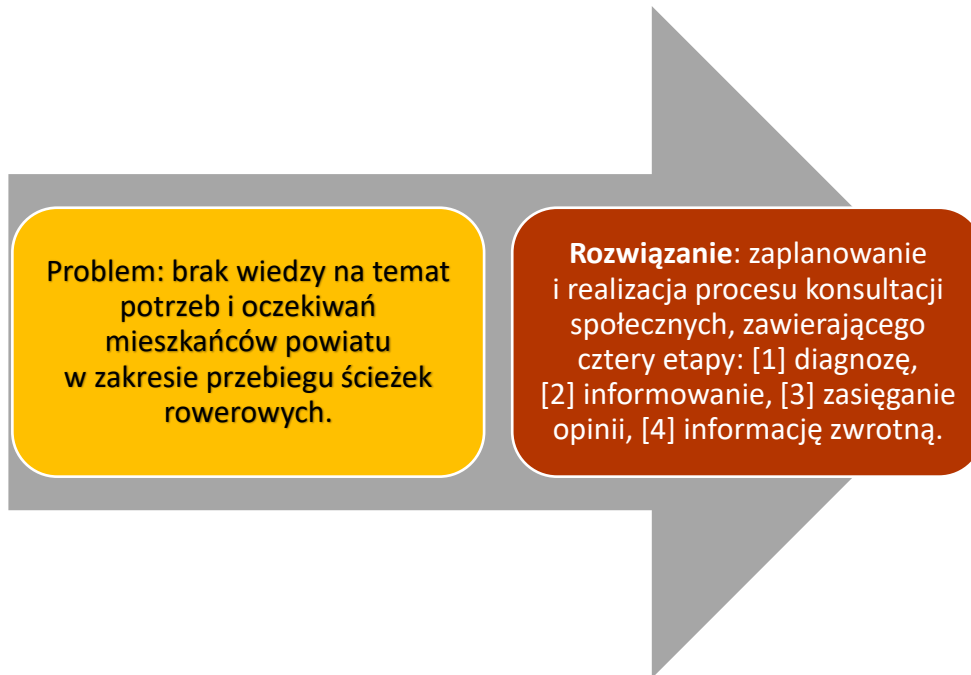
Nie zawsze mamy bezpośredni wpływ na ostateczny kształt postulowanej zmiany. Wiele procesów rzeczniczych kończy się w momencie **wyczerpania ścieżki**, czyli doprowadzenia do takiego momentu, od którego nie mamy już na bieg sprawy bezpośredniego wpływu, np. kiedy jest ona procedowana w urzędzie, a my możemy ją jedynie monitorować. W tym przypadku sukces oznaczał będzie po prostu dopięcie procesu i jego zakończenie zgodnie z założeniami. Czasem jednak udaje się uzyskać jeszcze więcej. Cenną wartością dodaną mogą być: inicjacja procesu i zwrócenie uwagi na problem, upowszechnianie podjętej tematyki, zebranie wokół danego problemu grupy zaangażowanych osób, pokazanie, że jesteśmy grupą interesariuszy i nasze stanowisko trzeba brać pod uwagę. I nawet jeśli głównego celu nie uda się osiągnąć, czasem z przyczyn obiektywnych, to możemy powiedzieć „było warto, bo udało się osiągnąć coś ważnego i wartościowego”.

Dlaczego wybraliśmy konkretne przykłady

Opowiadamy tutaj o ośmiu przykładach naszej działalności rzeczniczej. Zostały one tak dobrane, aby z każdego z nich wydobyć jeden szczególny element i go podkreślić. Każdy proces rzeczniczy ma wiele elementów, ale zaakcentować chcemy jeden wybrany. Dzięki temu na horyzoncie ośmiu procesów, z których każdy ma swoją historię, pojawią się te rozwiązania, które okazały się skuteczne i godne są miana „dobrej praktyki”, wartej tego, aby się nią inspirować.

1. W pierwszej historii wskazujemy na to, że formułując propozycje rozwiązań warto zapytać o zdanie tych, którzy są lub powinni być nimi zainteresowani. My zrobiliśmy to w sposób przemyślany i metodyczny, czyli w formie konsultacji społecznych, bo sprawa ścieżek rowerowych dotyczyła obszaru całego powiatu.
2. Czasem temat jest na tyle skomplikowany, że pytanie o zdanie „wszystkich” nie ma sensu, bo potrzebne są wiedza i doświadczenie. Wtedy rozmawiamy z ekspertami. O takim procesie jest przykład drugi.
3. Prowadząc działania rzecznicze dobieramy narzędzia ich realizacji. Jest ich wiele, choć najlepiej sprawdzają się te najprostsze. Pod jednym wszakże warunkiem, którego niespełnienie grozi zepsuciem procesu. Piszemy o nim w przykładzie trzecim.
4. „Jak coś powiem, to już powiem” – w przekornych słowach wiersza *Samochwała* Jan Brzechwa uczył dzieci, że nie wystarczy mówić, trzeba jeszcze mieć coś do powiedzenia. Jak to wygląda w rzecznictwie? Patrz przykład czwarty.
5. Duża część procesów rzeczniczych kończy się zredagowaniem i wysłaniem pisma. Co się dzieje potem? Często nic albo zgoła niewiele. Urzędowe młyny mielą tak, jak mielą, a jakość mąki bywa bardzo różna. W kolejnym przykładzie opowiadamy o tym, jak staraliśmy się nadać dynamikę procesowi, aby skierowane do urzędu pismo nie było jego ostatnim elementem.
6. Pracując w III sektorze wiemy, że istnieje coś takiego jak pewien (stereo)typowy dla pracowników administracji sposób myślenia i działania. Z kolei oni mają z pewnością wiele do powiedzenia o tym, czego chcą i jak pracują „pozarządowcy”. A jednak udało się nam zrealizować proces rzeczniczy razem.
7. Dwa ostatnie przykłady pokazują, że trzeba mieć oczy dookoła głowy. W rzecznictwie *trzymamy rękę na pulsie*, tzn. gdy trzeba, to reagujemy na czyjąś wypowiedź, pismo lub wprowadzony przepis, a innym razem wychodzimy z inicjatywą i podejmujemy temat, którego nasi partnerzy z administracji albo nie znają, albo nie chcą znać.

Przykład 1: Konsultacje z interesariuszami



Jeśli decydujemy się rozpocząć proces rzeczniczy, to musimy znać potrzeby i oczekiwania grupy, którą reprezentujemy. To jasne. Najlepiej jednak włączyć interesariuszy w sam proces. Włączyć kompleksowo, to znaczy zaangażować w proces, który prowadzi od diagnozy sytuacji problemowej, przez wypracowanie rozwiązań po monitoring ich wdrażania. W taki sposób proces staje się partycypacyjny, czyli od początku włącza interesariuszy w sprawy, które ich dotyczą. I pobudza ich do aktywności obywatelskiej.

Przykładem takiego procesu były konsultacje społeczne dot. przebiegu ścieżek rowerowych w powiecie bydgoskim. One mogłyby wyglądać następująco: Starostwo w drodze przetargu zleca firmie zewnętrznej opracowanie dokumentu, w którym opisany zostaje przebieg ścieżek. Następnie w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie www ogłoszone zostają konsultacje społeczne, w odpowiedzi na które spływają – jak to zazwyczaj bywa – nieliczne uwagi. Po przyjęciu dokumentu rozpoczynają się inwestycje w terenie. I wtedy zaczyna się... awantura, bo okazuje się, że przebieg ścieżek nie jest zgodny z oczekiwaniami mieszkańców. Ale jest za późno i teraz już nie da się z tym nic zrobić.

Tymczasem zrobiliśmy zupełnie inaczej. Przy wsparciu Federacji w Starostwie powstał zespół, w ramach którego opracowaliśmy scenariusz konsultacji i zajęliśmy się ich przeprowadzeniem. To istotne, że w urzędzie zdecydowano się na dodatkową pracę, aby rzeczywiście, a nie w sposób pozorny, zapytać mieszkańców o zdanie. Konsultacje zaplanowaliśmy tak, aby skutecznie objęły przedstawicieli samorządów (gmin leżących na

terenie powiatu), organizacji pozarządowych (w szczególności tych związanych z turystyką rowerową) oraz mieszkańców. Konsultacje przeprowadziliśmy na wczesnym etapie, tj. kiedy prace nad projektem dopiero się rozpoczynały. A zatem nie rozmawialiśmy z interesariuszami o zaplanowanych już rozwiązaniach, konfrontując ich z obszernym w treść dokumentem. Zamiast tego, staraliśmy się wspólnie znaleźć lub wypracować rozwiązania.

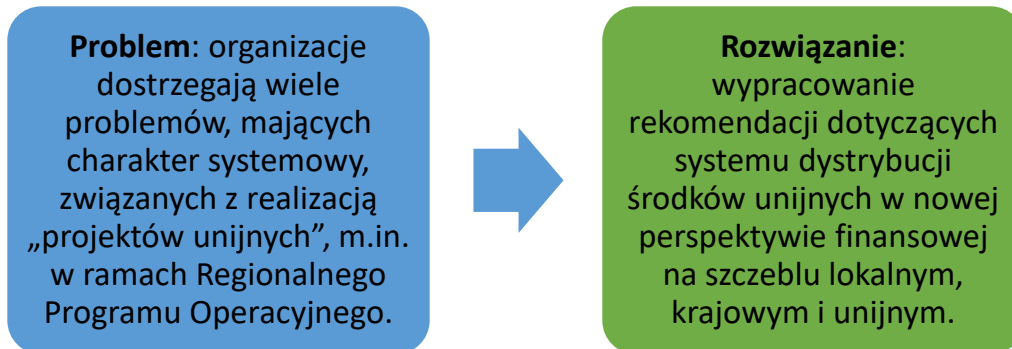
O konsultacjach musiało być głośno. Wykorzystaliśmy więc Radio PiK, bezpłatną prasę lokalną, plakaty, ulotki oraz odrestaurowany rower z hasłem promocyjnym „Ścieżki łączą powiat, powiat łączy ścieżki”, który stał się symbolem procesu. Rdzeniem procesu były trzy spotkania otwarte w trzech różnych miejscowościach. Oprócz nich zorganizowaliśmy warsztaty z przedstawicielami gmin i NGO, a także punkt konsultacyjny podczas dożynek. Opinie zbieraliśmy za pośrednictwem formularza, który był rozdawany podczas spotkań i dostępny także w wersji on-line. W efekcie, zebraliśmy odpowiedzi w liczbie 244. A do tego dochodzą wnioski z licznych rozmów. Sprawa przebiegu ścieżek rowerowych na terenie powiatu, choć mogłaby wydać się wręcz oczywistą, okazała się na tyle ważna, że włączyła interesariuszy w proces planowania przestrzennego i przyniosła konkretne efekty.

Sam proces konsultacji okazał się przedsięwzięciem nieskomplikowanym organizacyjnie i o niskim budżecie realizacyjnym. Jego rezultatem był „Plan Rozwoju Tras Rowerowych w Powiecie Bydgoskim do 2020 roku”, który ma charakter dokumentu służącego planowaniu inwestycji w infrastrukturę rowerową.

Na przykładzie tego procesu rzeczniczego podkreślamy wartość dobrze zaplanowanych i rzetelnie przeprowadzonych konsultacji społecznych. Pozwalają one włączyć interesariuszy w procesy decyzyjne w sprawach, które ich dotyczą. Konsultacje w szerokim gronie interesariuszy procesu partycypacyjnego mają walory aktywizujący i edukacyjny. Dzięki temu proces rzeczniczy nie tylko jest skuteczny, ale także ma charakter obywatelski.



Przykład 2: Konsultacje w gronie ekspertów



Hasło „konsultacje” jest bogate w treść i wcale nie musi oznaczać informowania szerokiego grona interesariuszy i zbierania od niego opinii. W drugim punkcie chcemy pokazać konsultacje, które przeprowadziliśmy zupełnie inaczej i które nadały inny charakter całemu procesowi partycypacyjnemu.

Jako organizacje pozarządowe korzystamy z Funduszy Europejskich. Dostrzegamy wady i zalety systemu dystrybucji unijnych środków. Wiadomo, narzekać jest łatwo, trudniej coś zmienić. Niezniechęceni rozbudowaną strukturą administracji związanej z Funduszami, postanowiliśmy pokazać, co należy naszym zdaniem ulepszyć. Czas był ku temu odpowiedni, kończyła się perspektywa finansowa (2014-2020) i rozpoczynano przygotowania do kolejnej. W ciszy urzędniczych gabinetów powstawały założenia nowej perspektywy, tj. planowano w jaki sposób i na jakie zadania wydać pieniądze unijne w nowym okresie finansowania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Zależało nam, aby już na tym etapie głos organizacji był słyszalny, a nasze wnioski brane pod uwagę.

W tym celu, trzeba było od wielu organizacji zebrać doświadczenia związane z realizacją projektów dofinansowanych z unijnych środków, omówić i nazwać problemy, znaleźć ich rozwiązania i wypracować rekomendacje ulepszeń. Temat Funduszy Europejskich nie jest prosty, wymaga praktyki w zakresie pozyskiwania środków unijnych, realizacji i rozliczania projektów, znajomości specyfiki Instytucji Zarządzającej i wiedzy na temat funkcjonowania III sektora. Aby wypracować zestawienie rekomendacji do nowego programu regionalnego, kilkakrotnie spotykaliśmy się w gronie przedstawicieli NGO, tj. osób, które w organizacjach zajmowały się realizacją projektów zarówno od strony merytorycznej jak formalnej. Tak powstał zespół ekspertów, który nad rekomendacjami pracował. Nie znaczy to, że zamknęliśmy się we własnej bańce – został przygotowany krótki formularz zgłoszenia

problemów, które dotyczą aplikowania i realizacji projektów dofinansowanych ze środków z RPO WK-P 2014-2020. Po zebraniu anonimowych wypowiedzi od osób, które realizują lub starają się uzyskać środki, okazało się że dotyczą one nie tylko naszego regionalnego RPO, ale także wytycznych obowiązujących na szczeblu ogólnopolskim, a nawet zasad dot. dostępności funduszy wprowadzanych przez Komisję Europejską. Zorganizowaliśmy także dwudniowy warsztat, który poświęciliśmy analizie problemów systemu wdrażania funduszy i szukaniu rozwiązań. W oparciu o doświadczenia uczestników, szukaliśmy rozwiązań na wprowadzenie uproszczeń w funduszach, zwiększenia ich dostępności dla NGO i ułatwienia w rozliczeniach. Przedyskutowaliśmy i wypracowaliśmy propozycje do zmiany ustawy wdrożeniowej funduszy, wytycznych o kwalifikowalności wydatków i zasad realizacji programów operacyjnych. W ten sposób wypracowaliśmy projekt rekomendacji, który poddaliśmy następnie pod konsultacje elektroniczne. Wśród zebranych propozycji i rozwiązań znalazły się zarówno kwestie przekrojowe, których adresatami są Komisja Europejska lub Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, ale także zagadnienia ważne dla beneficjentów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020. Wszystkie te doświadczenia, postulaty i propozycje zmian zostały poddane szerokim konsultacjom społecznym poprzez portal stacja-konsultacja.pl. W efekcie, wypracowany w gronie ekspertów dokument został skonfrontowany z opinią pozostałych przedstawicieli organizacji pozarządowych. Z tego powodu możemy śmiało stwierdzić, że zestawienie rekomendacji zostało wypracowane przez organizacje pozarządowe. Dowiedliśmy, że na sprawy Funduszy Europejskich umiemy w III sektorze patrzeć systemowo i profesjonalnie.

Realizacja działania zakończona została pod koniec kwietnia 2019 roku, kiedy to zebrane propozycje organizacji pozarządowych dotyczące zmian w funduszach europejskich zostały przekazane do każdej instytucji, która ma wpływ na kształt obowiązujących rozwiązań w dostępności funduszy i w realizacji projektów – do Komisji Europejskiej, Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Zadeklarowaliśmy gotowość do rozmowy i włączenia się w planowanie korzystniejszych rozwiązań.

Proces partycypacyjny w tak trudnej materii, którą są Fundusze Europejskie, wymagał zaangażowania ekspertów. Bezpośrednie włączenie do niego osób przypadkowych lub bez wymaganej wiedzy nie miałyby większego sensu. Rekomendacje, wypracowane w przemyślanym procesie przez osoby wybrane pod kątem merytorycznym, zostały zakończone opracowaniem rozwiązań, które zostały poddane szerszym konsultacjom.

Przykład 3: Proste narzędzia sprawdzają się najbardziej

Problem: Urząd organizuje dyskusję publiczną na temat planu zagospodarowania przestrzennego, na którą nikt nie przychodzi. A po uchwaleniu planu mieszkańcy zgłaszają pretensje, że o niczym nie wiedzieli.

Rozwiązanie: pomoc w kompleksowej organizacji spotkania konsultacyjnego: od identyfikacji interesariuszy, przez dobór skutecznych kanałów komunikacji, atrakcyjnej formuły spotkania i zaangażowanie moderatora, po zapewnienie ciepłej zupy i naprawdę dużej mapy.

Procesy rzecznicze mogą posługiwać się różnymi narzędziami. Ich paleta jest bogata w zależności od tematu i kontekstu sprawy. W większości jednak przypadków jest tak, że najskuteczniejsze okazują się narzędzia najprostsze. Z jednym zastrzeżeniem – narzędzia proste, ale dobrze zastosowane.

Pierwszym z nich jest... spotkanie. Jest zazwyczaj centralnym elementem procesu rzeczniczego. Jak zawsze jednak „diabeł tkwi w szczegółach”. Spotkanie można zepsuć już na etapie jego planowania. O czym zatem warto pamiętać?

Zawsze warto „po prostu się spotkać”. Ale w procesie rzeczniczym spotkanie musi mieć cel, a jego charakter i organizacja musi być temu celowi podporządkowana. Istotny jest dobór uczestników, a jeszcze bardziej sposób ich zaproszenia. Warto zebrać potwierdzenia udziału, aby mieć pewność co do minimalnej liczby uczestników. Trzeba mieć scenariusz spotkania. Namysłu wymaga rola prowadzącego spotkanie, sposób i język prezentacji treści, mówienie o konkretach (miejscach, wydarzeniach, problemach, zapisach prawnych) wykorzystanie multimediiów, zapewnienie materiałów, z którymi uczestnicy będą pracować i które dostaną do ręki. Podobnie: wybór dnia i godziny spotkania, odpowiedniej sali i nagłośnienia, rodzaju poczęstunku, a nawet miejsca lokalizacji serwisu kawowego. Należy zaplanować sposób zebrania wniosków ze spotkania, kontakt z uczestnikami po spotkaniu, udogodnienia dla osób ze szczególnymi potrzebami. A jak to wygląda na przykładzie?

Urząd Miasta Grudziądz zmieniał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP) na osiedlu Sadowo. To obszar leżący pomiędzy torami kolejowymi, w kształcie swoistego trójkąta, z zabudową jednorodziną, produkcyjną oraz działkami uprawianymi rolniczo. We współpracy z Federacją cały proces drobiazgowo zaplanowano. Powołano zespół, którego zadaniem było przeprowadzenie konsultacji, m.in. stanęło przed nim wyzwanie zorganizowania spotkania z interesariuszami. Celem spotkania było zaprezentowanie mieszkańcom problemowych aspektów MPZP oraz zebranie opinii dot. zagospodarowania terenu osiedla. Z powodu wielkości obszaru i jego zróżnicowania zdecydowano się na spotkanie w formie spaceru badawczego, który pozwala na bezpośrednie doświadczenie przestrzeni, czyli tak naprawdę wskazanie palcem konkretnych działek, dróg, linii zabudowy, etc. Zadbaną, aby pisemne zaproszenie dotarło do wszystkich mieszkańców Sadowa za pośrednictwem urzędowych gości.

Sam spacer trwał ok. godziny. W tym czasie moderator zatrzymywał grupę w wyznaczonych punktach i w każdym z nich, na podstawie tego, co było stamtąd widać i co można było pokazać, poruszał inny aspekt MPZP. Wycieczka zakończyła się, gdy dotarliśmy do rozbitego namiotu, gdzie czekały kanapki i ciepła zupa (był to październik 2019 roku). I pod namiotem, nad rozłożoną na stole mapą toczyły się dalsze rozmowy, z udziałem urbanisty przygotowującego projekt Planu. Raport ze spotkania, który przygotował moderator, uwzględniający w nim uwagi formułowane przez uczestników, został opublikowany [na stronie internetowej Urzędu](#).

Spotkanie w formie spaceru badawczego - proste narzędzie, którego Urząd dotąd nie stosował, dzięki wsparciu Federacji okazało się skuteczne pod kątem liczby zgłoszonych do Planu uwag, zainteresowania mieszkańców kwestiami organizacji przestrzeni wokół nich oraz integracji sąsiedzkiej. Skuteczność ta jest była jednak efektem dopracowanych szczegółów organizacyjnych, które zostały w sposób przemyślany zaplanowane i dopilnowane na etapie realizacji.

Proste narzędzia sprawdzają się najbardziej, ale zawsze trzeba pamiętać o szczegółach ich zastosowania.

Przykład 4: Jakość postulatu



Im dłużej ktoś funkcjonuje w danym obszarze, tym więcej jego problemów widzi i tym lepsze rozwiązanie jest w stanie zaproponować. Na przykład kilkanaście lat pracy na rzecz osób z niepełnosprawnością pozwala dostrzec takie problemy systemu wsparcia, które są dla decydentów niemal niezauważalne. A wieloletnie doświadczenie pozarządowe sprawia, że niektóre problemy społeczne widzi się lepiej, niż urzędnicy czy przedsiębiorcy. Niestety, to jednak za mało, że wiemy na czym polega problem i mamy dobrą propozycję jego rozwiązania. Aby coś zmienić, trzeba swoje stanowisko umiejętnie przedstawić i uargumentować. Ważnym elementem działań rzeczniczych jest jakość opracowanego postulatu.

Przykładem porządnie przygotowanego materiału jest propozycja *rozszerzenia mechanizmu zachęty podatkowej na rzecz przekazywania darowizn organizacjom społecznym*. [Liczący sobie 13 stron materiał](#), za pomocą którego propozycję poddano konsultacjom, ma kilka cech, które warto podkreślić.

- a) Opracowany został w trzyosobowym zespole (złożonym z socjologa, prawnika i dziennikarza, wszystkich związanych z III sektorem). Podział pracy pod kątem kompetencji członków zespołu jest ważnym elementem przy opracowywaniu tego rodzaju materiałów.
- b) Rozpoczyna się analizą aktualnie funkcjonujących rozwiązań i wskazaniem ich problematyczności. Musimy wskazać dlaczego występujemy z postulatem, czyli pokazać to, co dzisiaj nie działa albo mogłoby działać lepiej.

- c) Zawiera opis skutków społecznych wprowadzenia zmiany, zarówno tych pozytywnych jak negatywnych. Chcemy tu pokazać, że proponowane rozwiązanie mamy przemyślane, że potrafimy wskazać jego konsekwencje i czynniki ryzyka.
- d) Materiał zawiera konkretną propozycję nowego brzmienia odpowiedniego artykułu ustawy o podatku dochodowym. Napisane jest też dlaczego właśnie tak powinien on brzmieć (uzasadnienie) i jakie przewidujemy skutki tego dla finansów publicznych.
- e) Przedstawione zostały wyniki przeprowadzonego badania, skierowanego głównie do osób, które już wcześniej wspierały finansowo jakieś NGO. W tym przypadku chodzi nie tyle o skalę badania, lecz o wskazanie, co wynika z otrzymanych 51 odpowiedzi: że wprowadzenie proponowanego rozwiązania wpłynęłoby pozytywnie na część społeczeństwa i wytworzyłoby w nim chęć wspierania cennych – wedle ich uznania – inicjatyw społecznych.

Nie bez znaczenia jest graficzna forma dokumentu, przejrzystość treści, podział tekstu, dobór i kolor czcionki, a w przypadku dokumentów elektronicznych – format pliku. Poza tym warto zadbać o ciekawy tytuł w informowaniu o inicjatywie – tutaj było to hasło „Darowizny pół na pół” połączone z charakterystyczną grafiką:



Nie zawsze organizację pozarządową stać na zlecenie profesjonalnego opracowania (badania, analizy czy opinii). Czasem brakuje nam wiedzy czy zaplecza eksperckiego, albo nie do końca wiadomo jak sformułować propozycję zmiany. **Zawsze jednak warto – jakkolwiek banalnie to brzmi – dołożyć wszelkich starań, aby materiał, który jako NGO przekazujemy np. do samorządu lub administracji rządowej, był jak najwyższej jakości.**

Przykład 5: Czego potrzebuje petycja

Problem: na skutek pandemii oraz związanych z nią obostrzeń i zjawisk społecznych, znacząco zmniejszył się potencjał organizacji pozarządowych.

Rozwiązanie: konkurs grantowy na wsparcie rozwoju instytucjonalnego organizacji pozarządowych.

Petycja jest często stosowanym narzędziem rzeczniczym. Wynika to z faktu, że wymaga ona od administracji sformułowania oficjalnej odpowiedzi. Mamy jednak doświadczenie, że urzędowe odpowiedzi na petycję bywają wymijające, a czas oczekiwania na ich otrzymanie – długi. Przez to i sama petycja traktowana bywa jako narzędzie nieskuteczne, czasem wręcz niechętnie podchodzimy do jej opracowywania. Jednak trudność tkwi nie tyle w samym narzędziu, co sposobie jego wykorzystania. Otóż, petycja potrzebuje wsparcia, bo pozostawiona sama sobie często bywa bagatelizowana.

A dobrze wsparta petycja może przynosić ekspresowe rezultaty. Tak było, gdy w zespole Forum Dobrego Prawa zastanawialiśmy się, co można zrobić, aby pomóc organizacjom pozarządowym, które ucierpiały na skutek pandemii. Proces rozpoczął się w miarę klasycznie: zespołowo przeprowadziliśmy diagnozę problemu, dyskutowaliśmy o różnych możliwościach i w na końcu wypracowaliśmy rozwiązanie. Doszliśmy do wniosku, że realną formą wsparcia NGO z regionu będzie konkurs grantowy na wsparcie instytucjonalne. Napisaliśmy petycję do Marszałka Województwa i przeprowadziliśmy akcję zbierania podpisów drogą internetową. Najciekawsze było jednak to, co zespół zrobił w tym celu, aby petycja została w Urzędzie zauważona i efektywnie procedowana. Poprosiliśmy o spotkanie z Marszałkiem Województwa. A to samo w sobie nie było proste i wymagało dużej determinacji. Udało się dzięki bezpośredniemu kontaktowi z osobą prowadzącą „kalendarz Marszałka” i nieustępliwości mailowo-telefonicznej. Tutaj nasza cierpliwość została wynagrodzona i otrzymaliśmy termin spotkania. A przecież znamy i takie przypadki działań

rzeczniczych, w których nawet usilne próby nawiązania kontaktu z osobą decyzyjną lub zorientowania się, na jakim etapie rozpatrzenia jest złożona petycja, nie przynosiły rezultatu.

Na spotkaniu z Marszałkiem nie tylko wręczyliśmy Mu petycję, ale opisaliśmy problem i uzasadnialiśmy dlaczego proponujemy takie, a nie inne rozwiązanie. Zyskaliśmy przychylność Marszałka do naszego pomysłu. Dzięki temu, tj. dzięki podjętej na miejscu decyzji Marszałka, w rekordowo krótkim czasie (bo w ciągu kolejnych dwóch tygodni) odbyły się dwa kolejne spotkania: z Dyrektorami kilku departamentów Urzędu oraz w gronie Wojewódzkiej RDPP – w każdym ze spotkań brał udział członek Zespołu, który sprawę zainicjował. W efekcie, powstała międzysektorowa grupa robocza, która zajmuje się wdrażaniem pomysłu opisanego w petycji.

Gdybyśmy ograniczyli się tylko do złożenia petycji, a następnie wykonali kilka telefonów pytając o to, co się z nią dzieje, to efekty byłyby o wiele mniejsze. Petycja potrzebuje akcji, nieraz na wyższym szczeblu urzędniczym, czasem akcji medialnej, a bywa nawet, że protestacyjnej.

Przykład 6: Włączenie urzędników do procesu partycypacyjnego

Problem: przestarzała i nieatrakcyjna formuła Wojewódzkiego Forum Organizacji Pozarządowych – corocznego spotkania NGO z regionu kujawsko-pomorskiego.



Rozwiązanie: międzysektorowy zespół wypracował zasady organizacji Forum, tak od strony technicznej, jak w zakresie merytorycznym, które zostały wprowadzone do regulaminu konkursu.

Konsultacjom z organizacjami pozarządowymi nie podlega treść regulaminów konkursów ogłaszanych przez samorządy na podstawie ustawy o pożytku. Choć generalny cel konkursu może być określony w Programie Współpracy, to szczegóły realizacji zadania są ustalane tylko przez urzędników. To swoista sytuacja, bo przecież nawet jeden „nieszczęśliwy” zapis w regulaminie może decydować o tym, czy organizacja może i czy zdecyduje się wziąć w nim udział.

To, że samorząd nie ma obowiązku konsultowania regulaminów konkursów z NGO nie oznacza, że nie można wpływać na ich treść. Nam się udało. W ramach Forum Dobrego Prawa zebrał się Zespół osób, które miały sporo uwag do regulaminu ogłaszanego przez Zarząd Województwa konkursu na organizację wojewódzkiego Forum NGO.

Analiza poprzednich edycji Forum z lat 2015-2018 prowadziła do wniosku, że wypaliła się dotychczasowa formuła największego spotkania środowiska pozarządowego w regionie. Były to spotkania nieefektywne, niedostosowane do aktualnych potrzeb organizacji, źle zaplanowane, wykorzystujące przestarzałe metody, o niskiej jakości merytorycznej i organizacyjnej. Nie pełniły one również roli strategicznej: nie wyznaczały nowych trendów, nie przygotowywały do implementacji nowych przepisów, nie stanowiły impulsu rozwojowego dla NGO. Cieszyły się one z roku na rok coraz niższą frekwencją.

W pierwszym kroku realizacji procesu, skonsultowaliśmy pomysł zmiany regulaminów z liderami organizacji pozarządowych z regionu. Uzyskawszy cenne uwagi i ich generalną

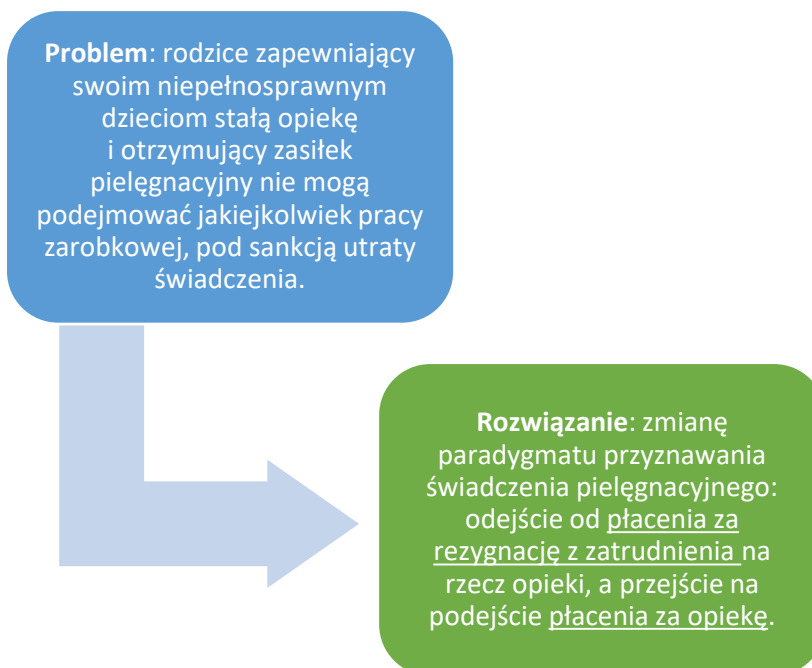
przychylność, skontaktowaliśmy się z pracownikami Biura Współpracy z NGO w Urzędzie Marszałkowskim. Zależało nam na tym, aby już od początku brali oni udział w realizacji procesu, tak aby wypracowane rozwiązania były rzeczywiście nasze wspólne. Chodziło o to, aby uniknąć sytuacji, w której przedstawiamy Urzędowi do akceptacji nasze, pozarządowe rozwiązania, dotyczące mechanizmów funkcjonujących od jakiegoś czasu i z tego powodu uznawanych przez nich za dobre. Założenie było inne – jeśli już od początku pokażemy pracownikom Biura Współpracy problematyczność kwestii i razem z nimi wypracujemy rozwiązania, to dużo łatwiej będzie uzyskać akceptację Zarządu Województwa i je wdrożyć. Mieliśmy rację.

Zajęliśmy się Regulaminem konkursu na organizację „XX Forum Organizacji Pozarządowych Województwa Kujawsko-Pomorskiego”. Wspólnie przeprowadziliśmy analizę regulaminów poprzednich konkursów oraz dokumentacji podsumowującej organizację Forum NGO w poprzednich latach, w tym kwestię przebiegu i możliwości optymalizacji konkursu „Wolontariat w Akcji”, który do tej pory był integralnym elementem Forum. Następnie dokonaliśmy analizy potrzeb konferencyjnych i szkoleniowo-doradczych organizacji pozarządowych w regionie. W tym celu opracowaliśmy ankietę internetową, którą upowszechniliśmy wśród organizacji w regionie. W badaniu udział wzięło 31 przedstawicieli III sektora, a m.in. na podstawie udzielonych odpowiedzi sformułowaliśmy propozycje rozwiązań uwzględniających potrzeby organizacji pozarządowych oraz dobre doświadczenia w zakresie organizacji Forum niwelujące nieefektywne i złe praktyki. Rozwiązania polegały m.in. na zastosowaniu nowoczesnych form konferencyjnych, wykorzystywaniu rekomendacji organizatorów poprzednich Forów i formułowania własnych, a także konsultowaniu tematyki z interesariuszami. Propozycje zostały włączone do projektu Regulaminu Konkursu na organizację Forum, który został przyjęty Uchwałą nr 25/1138/19 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 26 czerwca 2019 roku.

Czynnikiem decydującym o sukcesie procesu było włączenie do jego realizacji pracowników Biura Współpracy z NGO już na bardzo wczesnym etapie. Dzięki temu, wypracowane propozycje miały – z punktu widzenia Urzędu – charakter wewnętrzny, a nie postulatów płynących z zewnątrz, które trzeba rozpatrzyć i zdecydować o ich przyjęciu. I to właśnie zdecydowało o tym, że cel udało się osiągnąć. Nie oznacza to, że było łatwo.

Współpraca w międzysektorowym zespole ma właściwą sobie dynamikę, w ramach której ścierają się punkty widzenia, zaś kompromis jest podstawowym wymiarem podejmowanych ustaleń. Założyliśmy jednak dobrą wolę obu stron, dbaliśmy o wysoki poziom merytoryczny, omawialiśmy zarówno argumenty jak kontrargumenty dotyczące proponowanych zmian.

Przykład 7: Trzymać rękę na pulsie - inicjatywa



W rzecznictwie istotnym jest, aby „trzymać rękę na pulsie”, to znaczy aby dostrzegać problemy, których inni nie widzą lub nie chcą się z nimi mierzyć. Tak zrobiliśmy w przypadku świadczenia pielęgnacyjnego. Poruszyliśmy temat, który – choć dotyczy sprawy jaskrawo niesprawiedliwej - jest poruszany przez polityków wyjątkowo niechętnie.

Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje w polskim systemie zabezpieczenia społecznego rodzicom dzieci z niepełnosprawnościami rezygnującym z pracy zarobkowej na rzecz zapewnienia im stałej opieki. Podstawowym warunkiem pozwalającym uzyskać prawo do świadczenia pielęgnacyjnego jest rezygnacja z zatrudnienia. Mowa jest nie tylko o zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę, ale też o innych formach zarobkowania (np. umowy cywilno-prawne). Jednak kwota świadczenia pielęgnacyjnego (w 2021 roku wynosiła 1971 zł), nawet w połączeniu z innymi zasiłkami lub rentą, nie gwarantuje utrzymania się rodzica i dziecka z niepełnosprawnością na odpowiednim poziomie. Mało tego, oznacza tak naprawdę życie w biedzie. Duża część rodziców deklaruje gotowość do podjęcia zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin lub na podstawie umowy cywilno-prawnej, ale nie mogą tego zrobić bez utraty świadczenia. I to należy zmienić.

Obecny system interwencji oraz wsparcia osób z niepełnosprawnościami nie gwarantuje zaspokojenia finansowych potrzeb opiekunów tj. zapewnienia godziwego ekwiwalentu za rezygnację z zatrudnienia. Dlaczego osoba sprawująca opiekę nie może podejmować zatrudnienia? Zwłaszcza uwzględniając specyfikę opieki nad osobami

z niepełnosprawnościami oraz szereg możliwości elastycznych form wykonywania pracy zarobkowej? Aby państwo efektywnie wspierało takie rodziny i osoby z niepełnosprawnościami, należy stworzyć nowe, elastyczne formy wsparcia.

Aby wypracować propozycję rozwiązania, w ramach zespołu Forum Dobrego Prawa spotkaliśmy się w marcu 2021 roku w formule on-line, aby omówić temat, przyjąć wstępne założenia i ustalić przebieg procesu. Następnie opracowaliśmy ankietę internetową skierowaną do rodziców dzieci z niepełnosprawnościami. Badanie zakończyliśmy w maju 2021 roku. Na podstawie zebranego materiału wypracowaliśmy propozycję rozwiązania. Przyjaliśmy, że należy zatem zmienić paradygmat przyświecający zasadzie warunkującej otrzymywanie świadczenia pielęgnacyjnego. Aktualnie, paradygmatem jest tutaj płacenie za rezygnację z zatrudnienia na rzecz opieki. A powinno być płacenie za opiekę, niezależnie od tego, czy opiekun podejmuje dodatkową pracę, czy nie.

W sierpniu 2021 roku, po półrocznym procesie, wysłaliśmy do Pełnomocnika rządu ds. osób z niepełnosprawnościami opracowanie opisujące analizę stanu faktycznego, wyniki przeprowadzonych badań oraz wnioski i rekomendacje zmian przepisów dot. zasad przyznawania zasiłku pielęgnacyjnego.

Jest to przykład procesu rzeczniczego, który został zrealizowany dzięki temu, że trzymamy rękę na pulsie i jesteśmy w stanie nie tylko konkretnie wskazać problemy, lecz zaproponować rozwiązanie. Nie pozostajemy na poziomie narzekania, lecz podejmujemy inicjatywę aby coś zmienić na lepsze. Do tego potrzeba pewnej odwagi i determinacji, zarówno krytycznego jak konstruktywnego spojrzenia na to, co w organizacji robimy.

Przykład 8: Trzymać rękę na pulsie – reakcja



„Trzymanie ręki na pulsie” może oznaczać podejmowanie tematów dotąd niezauważanych lub przemilczanych, jak to było w sprawie świadczenia pielęgnacyjnego. Ale może też oznaczać reagowanie na to, co niepokojącego z punktu widzenia organizacji pozarządowych zostaje wprowadzone, często mimochodem. A bywa tak, że istotne dla nas zmiany nie są konsultowane na etapie założeń, lecz już jako element np. gotowego systemu. I to łatwo przeoczyć. Tak było w przypadku dokumentu pt. „Zasady wspierania realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, zleczonych organizacjom pozarządowym przez PFRON”. Dokument został poddany konsultacjom w 2020 roku. Z jego tekstu wynikało, że Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych rezygnuje ze stosowania ryczałtowego rozliczania kosztów pośrednich, co do tej pory było praktyką.

Dzięki wnikliwej analizie tekstu projektu przez jednego z członków Forum Dobrego Prawa, udało się dostrzec tę sprawę. Konsekwencje likwidacji ryczałtowego rozliczania kosztów pośrednich byłyby dla organizacji bardzo bolesne.

Ponieważ okres konsultacji był krótki, trzeba było działać od razu. Istniało ryzyko, że złożona w trybie konsultacji społecznych opinia nie zostanie uwzględniona. Dlatego należało znaleźć argumenty na rzecz utrzymania ryczałtu. Zlecone zostało opracowanie opinii prawnej. Jej autor stwierdził, że o ile rezygnacja z ryczałtowego rozliczania kosztów pośrednich jest formalnie możliwa, to na podstawie przepisów przywołanych przez PFRON – bezpośrednio z nich nie wynika, czyli nie jest konieczna.

Uwaga do projektu „Zasad...” poparta opinią prawną mogła zostać złożona. To jednak nie wszystko, potrzeba było wzmocnić przekaz. Nasz człowiek, a jednocześnie członek Powiatowej Społecznej Rady do spraw Osób Niepełnosprawnych w Toruniu, wziął udział w spotkaniu konsultacyjnym, zorganizowanym przez Biuro PFRON. Dzięki temu miał możliwość bezpośredniego omówienia tematu. Udało się, ryczałt został utrzymany.

Kiedy rozpoczyna się proces rzeczniczy? W tym przypadku – na wnikliwej analizie projektu dokumentu regulującego zasady przyznawania dotacji. A choć przeprowadzenie tego szybkiego procesu było reakcją na zawarte w tekście zapisy, to tak naprawdę rozpoczął się on dużo wcześniej. Od „trzymania ręki na pulsie” – uważnej lektury i gotowości do zareagowania tam, gdzie trzeba.

Zakończenie

Kto może realizować proces rzecznicy? Może – każdy, choć łatwiej zawsze w grupie. Najłatwiej zaś organizacjom pozarządowym. Z założenia, dysponują one potencjałem osób zaangażowanych, które dobrze znają swoją pozarządową „branżę”. My – jako ludzie III sektora – chcemy brać odpowiedzialność za to, co jest ważne i wartościowe. Rzeczywistość jest niestety dużo mniej romantyczna, niż brzmienie tego hasła, obficie obdarza nas trudnościami, często bywamy zawiedzeni, wiemy co znaczy „bić głową w mur”. Ale staramy się nie zniechęcać. Pomaga nam w tym Forum Dobrego Prawa – grupa zapaleńców, którzy chcą podejmować działania rzecznicze i na tej drodze zmieniać świat na lepsze.

Do działalności rzeczniczej zachęcamy wszystkich, bo są sprawy których nie można „odpuścić”. A nikt inny za nas tego nie zrobi.

O nas

Kujawsko-Pomorska Federacja Organizacji Pozarządowych powstała w 2010 roku w wyniku współpracy partnerskiej kilkunastu kujawsko-pomorskich NGO. Obecnie zrzesza 35 organizacji członkowskich. Wśród jej celów statutowych znajdują się m.in. rzecznictwo interesów organizacji pozarządowych w sprawach wspólnych dla organizacji członkowskich, inicjowanie, opiniowanie i wypowiedzanie się w sferze uregulowań prawnych i projektów zmian w prawie oraz prowadzenie działań strażniczych, działanie na rzecz partnerskiej współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną wszystkich szczebli, reprezentacja organizacji pozarządowych, należących do Federacji, wobec sektora publicznego i innych środowisk.

Aby realizować cele statutowe w Federacji działamy na wielu polach, m.in. rozwijamy konsultacje społeczne (biorąc w nich udział, przydzielając gminom granty na ich realizację, prowadząc portal konsultacji internetowych [stacja-konsultacja](#)), certyfikujemy (nagradzamy proobywatelskie samorządy i profesjonalnie działające NGO), wspieramy reprezentantów III sektora w gremiach opiniodawczo-doradczych (przyznając środki na realizację ich działań, zasiadając w takich gremiach jak np. Rady Działalności Pożytku Publicznego, prowadząc sekretariat rzecznicy), wspieramy wolontariat (jesteśmy regionalnym partnerem Korpusu Solidarności), podnosimy kompetencje osób zaangażowanych w pracę kujawsko-pomorskich organizacji pozarządowych (poprzez szkolenia, partnerstwo projektowe, wspólną pracę i utrzymywanie stałego kontaktu nie tylko w gronie organizacji członkowskich). Przy Federacji działa [Forum Dobrego Prawa](#). Tworzy je grupa ponad 40 osób – przedstawicieli organizacji pozarządowych z województwa kujawsko-pomorskiego – absolwentów „Szkoły Stanowienia Prawa”, którym zależy by wspólnie zmieniać i ulepszać prawo, angażować się w sprawy ważne i kluczowe dla III sektora oraz budować zaplecze eksperckie. W ramach Forum zajmujemy się monitorowaniem przepisów ważnych dla NGO i dla ich działalności oraz proponowaniem zmian w prawie. Forum to również forma kontaktu i współpracy przedstawicieli NGO, która pomaga nam w prowadzeniu działań rzeczniczych, wymienianiu się doświadczeniami i planowaniu kolejnych przedsięwzięć. Celem funkcjonowania Forum jest przede wszystkim stworzenie zaplecza eksperckiego III sektora w regionie dla potrzeb udziału organizacji pozarządowych w procesie stanowienia prawa.

O sobie i naszych działaniach piszemy dużo, zarówno na [stronie internetowej](#), jak na [profilu FB](#). Wydaliśmy publikację pt. [Pierwsze dziesięć lat](#), podsumowującą pierwsze dziesięć lat aktywności Federacji. Nakręciliśmy też [trzy filmy](#), w których z perspektywy dziesięciu lat istnienia opowiadamy o tym, co nas łączy i co razem robimy.



Sfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności -
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
ze środków Programu Fundusz Inicjatyw
Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030.

