

Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych Stany Zjednoczone

Przemysław Kulawczuk

Stany Zjednoczone są państwem federalnym, w skład którego wchodzi 50 stanów. Najwyższym aktem prawnym jest konstytucja z 1787 r., będąca najstarszym spisany aktem konstytucyjnym, zgodnie z którą władza w kraju podzielona jest pomiędzy rząd federalny i rządy poszczególnych stanów. W niektórych dziedzinach stany mają podobne kompetencje w zakresie tworzenia prawa. Stany, podobnie jak rząd federalny mogą nakładać podatki, tworzyć regulacje dotyczące porządku publicznego czy ochrony zdrowia. W przypadku sporów kompetencyjnych ostateczny głos ma Sąd Najwyższy. Na poziomie poszczególnych stanów, władzę wykonawczą sprawuje gubernator wybierany na okres 2-4 lat. Poszczególne stany mają własne konstytucje. Prawo tworzone jest zarówno na szczeblu federalnym jak i stanowym i lokalnym, co wymaga od organizacji pozarządowych silniejszego niż w innych krajach zwrócenia uwagi na prawa stanowe, wpływające na obywateli w równie dużym stopniu co prawo federalne.

1. Ścieżka legislacyjna

1.1. Legislacja federalna

W procesie ustawodawczym, na szczeblu federalnym, bierze udział Kongres (Parlament) jak i prezydent, mający znacznie szersze niż w przypadku demokracji europejskich uprawnienia prawodawcze. Poza prawem weta do ustaw Kongresu, które mogą być odrzucone większością 2/3 głosów Kongresu, prezydent może również nie wydać rozporządzeń wykonawczych do ustawy, co uniemożliwia jej wejście w życie. Może również nie zrobić nic, i w takim przypadku dochodzi albo do odrzucenia ustawy, o ile Kongres nie zbierze się w ciągu 10 dni od przekazania projektu ustawy do biura prezydenta. Jeżeli Kongres będzie obradował w ciągu wspomnianych 10 dni, projekt automatycznie staje się prawem.¹

Kongres składa się z dwóch izb, Izby Reprezentantów i Senatu. Izba Reprezentantów to obecnie 435 przedstawicieli, wybieranych w okręgach wyborczych na dwuletnią kadencję. Pracami Izby kieruje Speaker, wywodzący się z partii mającej większość w jej składzie. W skład Senatu wchodzi przedstawiciele wszystkich stanów. Każdy stan, niezależnie od wielkości ma dwóch senatorów, wybieranych na dwuletnią kadencję (obecnie jest 100 senatorów). Co dwa lata następuje wymiana 1/3 senatorów, co pozwala uniknąć problemów związanych z jednorazową wymianą całego składu. Każda ustawa musi uzyskać poparcie zarówno w Izbie Reprezentantów, jak i w Senacie. W przypadku pojawienia się rozbieżności, nie ma możliwości odrzucenia stanowiska np. Senatu przez Izbę Reprezentantów i konieczne jest uzyskanie konsensusu. Obydwie izby, w przeciwieństwie do wielu demokracji europejskich, są równorzędnymi partnerami w procesie legislacyjnym.

<http://usgovinfo.about.com¹/od/thepresidentandcabinet/a/preslegpower.htm>

Inicjatywa ustawodawcza przysługuje tylko członkom Kongresu, jednak projekty ustaw pochodzą głównie od administracji rządowej, jak również od poszczególnych organizacji, grup interesów, grup mieszkańców. Kongresmen, który zainicjował projekt ustawy staje się jej sponsorem. Pomimo równorzędnej pozycji obydwu izb, każda z nich ma pewne odrębne funkcje. Wszelkie ustawy, prowadzące do zwiększenia dochodów państwa powinny powstawać w Izbie Reprezentantów. Większość projektów aktów legislacyjnych ma formę ustawy. W zależności od tego czy projekt został przedstawiony przez członka Izby Reprezentantów czy przez senatora, otrzymuje on sygnaturę HR lub S. Obok ustaw uchwalane są również wspólne rezolucje, wymagające, podobnie jak ustawa zgody obu izb i podpisu prezydenta. Od ustaw różnią się z reguły zakresem ograniczonym do jednostkowych spraw, związanych np. z przydziałem funduszy celowych. Izby mogą również uchylać rezolucje i zbieżne rezolucje, dotyczące najczęściej spraw wewnętrznych izby i nie wymagające podpisu prezydenta.

Po przyjęciu i nadaniu sygnatury projekt jest kierowany do odpowiedniej ze względu na temat komisji Senatu lub Izby Reprezentantów. W Kongresie działają komisje stałe, których zakres nie zmienia się w poszczególnych kadencjach, zajmujące się głównymi tematami ustawodawczymi. Jeżeli komisja stała liczy ponad 20 członków, powinna utworzyć podkomisje. Oprócz komisji stałych i podkomisji, działają komisje nadzwyczajne, zajmujące się najczęściej badaniem, prowadzeniem dochodzeń w konkretnych przypadkach. Do rozpatrzenia wybranych zagadnień powoływane są również komisje wspólne obydwu izb oraz komisje uzgodnień. Te ostatnie pełnią niezwykle ważną funkcję uzgadniania rozbieżności stanowisk obydwu izby, przed przesłaniem jednolitego tekstu do podpisu prezydenta USA.

Projekt ustawy trafia do jednej z komisji stałych i jej negatywna ocena oznacza, że nie jest już dalej poddany procedowaniu. Komisja rozpatruje potencjalny wpływ proponowanej regulacji, badając szczegółowo wpływ na budżet. Na tym etapie prac w komisji upada wiele projektów. Komisja może przesłać projekt do podkomisji, z prośbą o bardziej szczegółową ocenę, a także do publicznych przesłuchań, w ramach których projekt oceniają eksperci, przedstawiciele firm, naukowcy i reprezentanci różnych lobby. Wszyscy zainteresowani mogą ustnie lub pisemnie wyrazić swoje stanowisko. Informacje o prowadzonych przesłuchaniach są umieszczane w „Federal Register” - dzienniku oficjalnym, zawierającym informacje o działaniach agend federalnych.

Podkomisja, o ile decyduje się na wystawienie projektowi pozytywnej opinii dla komisji, może dokonać w projekcie szeregu zmian i poprawek. Pozytywna ocena podkomisji nie jest równoznaczna ze skierowaniem projektu do debaty plenarnej. Komisja może prowadzić dalsze publiczne przesłuchania lub może przyjąć rekomendacje podkomisji. Pozytywna ocena komisji wiąże się z przygotowaniem raportu dla Senatu lub Izby Reprezentantów. Raport powinien zawierać m.in. informacje o celach nowej regulacji, opis jej wpływu na obecne prawo, budżet, system podatkowy, a także wyniki publicznych przesłuchań oraz opinie za i przeciw nowej regulacji. Raport na temat projektu jest publikowany.

Po przyjęciu przez komisję, projekt jest włączany do jednego z czterech kalendarzy Izby Reprezentantów lub do kalendarza Senatu, do debaty na forum izby. W czasie debaty obowiązuje 5-minutowy limit na przedstawienie propozycji zmian do projektu. Przeciwnik wprowadzania zmian również ma 5 minut na odpowiedź. Nie wolno wprowadzać poprawek, nie związanych tematycznie z rozpatrywaną ustawą. Po debacie ustawa jest poddawana głosowaniu i w przypadku pozytywnego wyniku głosowania, jest rekomendowana drugiej izbie Kongresu, gdzie przechodzi podobną drogę, zaczynając od pracy w komisjach. Jeżeli

między wersją opracowaną przez pierwszą i drugą izbę pojawiają się rozbieżności, powoływana jest komisja uzgodnień. Jeżeli nie uda się uzgodnić jednej wersji nowego prawa, projekt upada. Jeżeli uda się osiągnąć kompromis, nowa wersja projektu jest ponownie poddawana głosowaniu w obydwu izbach. Uzgodniona wersja jest wysyłana do podpisu prezydenta, który może ją odrzucić. Odrzucenie weta prezydenta wymaga 2/3 głosów obydwu izb Kongresu.²

1.2. Legislacja stanowa

Amerykańskie stany mają własne stanowe konstytucje, własną administrację, parlamenty i system sądowy. Działalność ustawodawcza parlamentów stanowych może obejmować zagadnienia, które nie zostały uregulowane na szczeblu federalnym lub które zostały delegowane na szczebel stanowy. Poza stanem Nebraska wszystkie parlamenty są dwuizbowe, podobnie jak Kongres na szczeblu federalnym.

Projekt uregulowania prawnego powinien być zgłaszany przez członka Kongresu Stanowego. Pomysł wprowadzenia nowego rozwiązania najczęściej wychodzi od biura gubernatora stanu, ale również może być wynikiem rozmów z wyborcami, pomysłów grup interesów, stowarzyszeń, przedstawicieli władz lokalnych czy agencji stanowych. Sam projekt aktu prawnego jest przygotowywany przez wyspecjalizowane Biuro Weryfikacyjne (*Revisor of the Statutes*). Biuro składa się z ekspertów nie związanych z żadną opcją polityczną. Najczęściej tworzą je prawnicy, wydawcy, specjaliści komputerowi, których jednym z zadań jest pomoc członkom Kongresu na wszystkich etapach procesu ustawodawczego, poczynając od opracowania projektu, aż do ustalenia ostatecznej wersji przedstawianej do podpisu gubernatorowi.³ Tylko w nielicznych przypadkach projekt tekstu jest przygotowywany przez osoby inicjujące dane rozwiązanie prawne. Wówczas projekt jest weryfikowany przez Biuro Weryfikacyjne.

Podobnie jak w przypadku szczebla federalnego, projekt powinien uzyskać wsparcie przynajmniej jednego członka Kongresu, tzw. „Sponsora”. Szanse na wprowadzenie projektu w życie zależą często od liczby ko-sponsorów, mogących reprezentować różne opcje polityczne. Projekt, podpisany przez sponsora i ko-sponsorów, trafia do Izby Reprezentantów lub do Senatu i następnie wysyłany jest do odpowiedniej komisji. Podobnie jak w przypadku Kongresu federalnego, projekty są rozpatrywane przez komisje, które mogą prowadzić publiczne przesłuchania i wprowadzać zmiany, albo odrzucać projekt przed wysłaniem go na posiedzenie plenarne jednej z izb. W wyniku prac komisji powstaje raport zawierający informacje o decyzji komisji, a także informacje o spodziewanych skutkach legislacji. Przede wszystkim ustalane są skutki dla budżetu stanowego i zgodność z Konstytucją danego stanu. W czasie obrad plenarnych, podobnie jak w Kongresie federalnym, projekt przechodzi przez dwa czytania, w czasie których wprowadzane są ewentualne poprawki. Po pomyślnym głosowaniu, projekt kierowany jest do drugiej izby, gdzie przechodzi podobny proces. Jeżeli druga izba wprowadzi zmiany, są one powtórnie poddawane głosowaniu przez pierwszą izbę. W przypadku braku konsensusu, projekt jest rozpatrywany przez wspólną komisję uzgodnieniową. Przed wejściem w życie, projekt musi być podpisany przez gubernatora.

² J.V. Sullivan, *How our laws are made*, Washington, 2007, s. 11-52.

³ Poza pomocą w procesie legislacyjnym Biuro zajmuje się również pomocą w wypracowywaniu zasad funkcjonowania administracji stanowej, publikowaniem aktów prawnych i decyzji administracyjnych, a także zapewnieniem właściwego funkcjonowania systemów komputerowych, niezbędnych dla działania organów ustawodawczych i administracji stanowej. Por. np. <https://www.revisor.mn.gov/>

1.3. Regulacje lokalne

Podział na jednostki administracyjne w poszczególnych stanach jest uzależniony od potrzeb miejscowych społeczności i gęstości zaludnienia danego obszaru. Większość stanów wchodzących w skład Stanów Zjednoczonych ma przynajmniej dwa szczeble administracji lokalnej – hrabstwa (*counties*) i gminy (*municipalities*). Jednak niektóre stany, np. Hawaje dzielą się tylko na hrabstwa, w innych, jak np. Massachusetts, Connecticut hrabstwa pozbawione są osobowości prawnej, którą mają władze miejskie. Niektóre gminy dzielą się na dalsze jednostki, takie jak miasta czy mniejsze miasteczka. Oprócz tego w podziale administracyjnym istotną rolę odgrywają okręgi szkolne. Władze lokalne wszystkich szczebli wydają rozporządzenia dotyczące ich obszaru kompetencji, takich jak planowanie przestrzenne, rozwój lokalnej gospodarki, mieszkalnictwo, transport, bezpieczeństwo publiczne i policja. Funkcjonowanie władz lokalnych jest regulowane konstytucją danego stanu.

2. Uregulowania prawne gwarantujące udział partnerów społecznych w procesie konsultacji

W USA pierwsza poprawka do Konstytucji gwarantuje obywatelom m.in. wolność wypowiedzi, komunikowanie się za pomocą różnego rodzaju mediów, wolność stowarzyszania się i możliwość przekazywania petycji władzom publicznym. Wspomniana poprawka, gwarantująca możliwość przekazywania petycji, jest podstawowym aktem prawnym, zapewniającym możliwość przedstawiania stanowiska w procesie legislacyjnym. W oparciu o wymienione gwarancje konstytucyjne, w USA wykształciła się instytucja przesłuchań publicznych (*public hearings*), prowadzonych przez wszystkie instancje władzy publicznej. Regulacje dotyczące prowadzenia przesłuchań są zawarte w statutach poszczególnych instytucji i organów władzy publicznej. W przypadku Kongresu, ogłoszenie o publicznych przesłuchaniach powinno być opublikowane w oficjalnym dzienniku, przynajmniej na tydzień przed rozpoczęciem przesłuchań. Tylko w wyjątkowych przypadkach przewodniczący komisji może poddać pod głosowanie wcześniejsze rozpoczęcie przesłuchań, przedstawiając ważne powody dla takiego postępowania. Często oficjalne publikacje na temat przesłuchań są również powtarzane w mediach. Ponadto, informacje o planowanych przesłuchaniach są często kierowane do osób, instytucji, organizacji, administracji publicznej, zainteresowanych danym tematem, w formie listów zapraszających. Wszystkie przesłuchania publiczne, z wyjątkiem Komisji ds. Zasad Postępowania (*Committee on Standards of Official Conduct*), są otwarte dla wszystkich zainteresowanych. Zamknięte mogą być tylko przesłuchania, w których komisja podczas obecności większości członków przegłosuje, że wyniki przesłuchania podane do publicznej wiadomości, mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, ujawnią informacje stanowiące zagrożenie dla przestrzegania prawa lub będą prowadzić do złamania prawa lub regulaminu Kongresu. Sprawozdania z przesłuchań są publikowane w mediach.

Osoby biorące udział w przesłuchaniach mają status świadka. Najczęściej są proszone o przedstawienie pisemnego zeznania w sprawie danej legislacji, a podczas posiedzenia komisji ograniczają swoje wystąpienie do krótkiego streszczenia prezentowanego stanowiska. W przypadku zeznań świadków reprezentujących organizacje pozarządowe przed komisjami Kongresu, wymagane jest przedstawienie życiorysu świadka wraz z informacją o

otrzymanych rządowych grantach i kontraktach. Każdy członek komisji ma 5 minut na przesłuchanie świadka. Ten czas przesłuchań, za zgodą członków komisji może być wydłużony, jeżeli istnieją uzasadnione powody do dłuższego przesłuchania, jednak nie może być dłuższy niż 1 godzina. Wyniki przesłuchania są zawarte w sprawozdaniu przygotowywanym przez Biuro Przewodniczącego Komisji. W wielu przypadkach pełny tekst zeznań jest publikowany i dystrybuowany wśród zainteresowanych osób.⁴

Konstytucja USA gwarantuje partnerom społecznym udział w debacie politycznej i możliwość składania petycji. Instytucja przesłuchań publicznych umożliwia wpływ na najważniejsze decyzje polityków, jednak dostęp do polityków, z myślą o zapewnieniu przejrzystości relacji ustawodawców z grupami interesu, jest regulowany od końca II Wojny Światowej. Uregulowania odnoszące się do lobbingu wpływają na formy kontaktów partnerów społecznych z przedstawicielami Kongresu, zarówno na szczeblu federalnym, jak i stanowym, a także na kontakty z przedstawicielami lokalnych władz. Regulacje te dotyczą również ogromnej rzeszy partnerów społecznych, ze względu na przyjętą w prawodawstwie amerykańskim definicję *klienta* polityków na potrzeby regulacji lobbingowych. Klientem jest każda osoba lub organizacja, która zatrudnia lub angażuje inną osobę, w zamian za kompensację finansową lub inną, w celu prowadzenia działalności lobbingowej na rzecz osoby lub instytucji zatrudniającej. Osoba lub organizacja, której pracownicy działają jako lobbyści jest jednocześnie klientem i pracodawcą wspomnianych osób. W przypadku stowarzyszeń lub ich koalicji, zatrudniających lub angażujących pracowników do prowadzenia działalności lobbingowej, klientem jest stowarzyszenie lub koalicja stowarzyszeń a nie członkowie stowarzyszenia.⁵

Wspomniane regulacje pozwalają zachować przejrzystość działań związanych z rzecznictwem interesów i ułatwiają wzajemne kontakty. Postępowanie zgodnie z prawem i określonymi regułami powoduje, że przedstawiciele władz publicznych nie obawiają się kontaktów z różnymi grupami interesów. Osoby zamierzające wpływać na decyzje polityków powinny się rejestrować. W samym tylko Waszyngtonie w 2007 r. było zarejestrowanych ponad 17 tysięcy lobbyistów⁶. Działanie lobbyistów odwołuje się do wymienionego powyżej prawa do składania petycji, ujętego w pierwszej poprawce do Konstytucji. Znaczną część zarejestrowanych lobbyistów stanowią przedstawiciele wyspecjalizowanych firm prowadzących lobbing na rzecz wszystkich zainteresowanych klientów, jednak obok nich, jako lobbyści, rejestrowali się również przedstawiciele izb handlowych, stowarzyszeń i władz lokalnych.

Prawo do petycji upowszechniło się na tyle w świadomości obywateli USA, że działalność lobbingowa stawała się coraz bardziej powszechna. Ogromne zmiany w funkcjonowaniu lobbingu przyniosło upowszechnienie radia i gazet codziennych, co ułatwiło prowadzenie kampanii publicznych i wykorzystywanie opinii publicznej do wzmocnienia stanowisk prezentowanych politykom. Dzięki mediom lobbing przestawał być podejrzanym działaniem kilku osób, usiłujących wykorzystać dostęp do polityków do załatwiania indywidualnych korzyści dla firm, a stawał się w coraz większym stopniu sposobem na wprowadzanie opinii

⁴ J.V. Sullivan, op. cit., s. 12-14.

⁵ *Disclosure of Lobbying Activities*, 1995, Chapter 25 § 1602.

⁶ Nie zawsze w historii USA lobbing miał pozytywne konotacje. Początkowo oceny lobbyistów były negatywne. Poczynając od lat 60-tych XIX wieku lobbyści skupiali się na uzyskiwaniu subsydiów na budowę linii kolejowych i na uzyskaniu korzystnych taryf celnych na węgiel. Oceniano, że osoby te korumpują Kongres i demokrację. Negatywnie oceniano również byłych członków Kongresu, którzy po zakończeniu kadencji włączali się w działalność lobbingową. Por: *Public Affairs Link*, 2007, s. 2-3.

grup obywateli do debaty publicznej. Wykorzystanie mediów prowadziło również do upowszechnienia działalności lobbingowej i szybkiego wzrostu liczby osób zajmujących się tą działalnością.

Obserwując liczbę lobbystów i ich nie zawsze etyczną aktywność, już w latach 20-tych XX wieku zainicjowano pierwsze działania zmierzające do regulacji lobbingu. W 1928 r. podjęto pierwszą próbę wprowadzenia obowiązkowej rejestracji lobbystów w Kongresie USA, jednak projekt ten został zablokowany przez Izbę Reprezentantów. Po pierwszej nieudanej próbie do regulowania lobbingu powrócono w 1946 r., kiedy to Kongres, na wniosek Senatu, przyjął Federalne Regulacje Lobbingu (*Federal Regulation of Lobbying Act*). Zgodnie z tą regulacją, lobbystą był każdy, kto osobiście albo za pośrednictwem przedstawicieli lub swoich pracowników, otrzymywał pieniądze lub inne korzyści, za wpływanie bezpośrednio lub pośrednio na proces legislacyjny w Kongresie USA⁷. Każdy, kto podlegał regulacji miał obowiązek zarejestrować swoje nazwisko, adres, wynagrodzenie i informacje o funduszach przeznaczonych na lobbing w Sekretariacie Senatu lub w Prezydium Izby Reprezentantów, a później składać kwartalny raport, zawierający opis, jak kwoty dostępnego funduszu zostały wykorzystane, w tym zwłaszcza, jakie artykuły w prasie zostały opublikowane przy wykorzystaniu dostępnego funduszu, jak również informacje o projektach legislacyjnych, które były przedmiotem zainteresowania lobbysty. Złamanie regulacji było zagrożone karami więzienia.⁸

Wprowadzenie szerokiej definicji lobbingu sprawiało ogromne problemy interpretacyjne. Obowiązek rejestracji spoczywał na tak licznej grupie osób, że w praktyce trudno było ustalić, kto podlegał obowiązkowi rejestracji. Wprawdzie obowiązek rejestracji został zawężony decyzją Sądu Najwyższego w 1953 r., kiedy to uznano, że lobbingiem jest wyłącznie bezpośrednie wpływanie na członków Kongresu, jednak w dalszym ciągu brakowało jasności, kto podlega regulacji.

Regulacje dotyczące lobbingu zostały gruntownie zmienione w 1995 r. poprzez Prawo o ujawnianiu działalności lobbingowej (*Lobbying Disclosure Act*). Jak stwierdzili autorzy nowego prawa, poprzednie rozwiązania były mało efektywne z powodu niezrozumiałego prawniczego języka, małych możliwości egzekwowania kontroli lobbingu i przede wszystkim braku jasnych kryteriów, kto powinien się rejestrować. Nowe prawo nakładało obowiązek rejestracji zarówno na lobbystów, jak i na zatrudniające ich organizacje, jednak z obowiązku rejestracji wyłączono tych, którzy osiągną dochód z działalności lobbingowej, niższy niż 2.500 dolarów i których wydatki na działalność lobbingowa nie przekroczą 10 tys. dolarów.⁹ Zmniejszono również częstotliwość składania raportów do okresów półrocznych.

Tradycja regulowania działalności lobbingowej dotyczyła wyłącznie profesjonalnych lobbystów, w tym również lobbystów zatrudnianych przez stowarzyszenia i inne instytucje członkowskie. W odróżnieniu od nich, działalność związana z nagłaśnianiem stanowisk dużych grup obywateli, prezentujących politykom swoje opinie (*grassroot advocacy*), nie podlegała regulacjom. W 2004 r. podjęto próbę uregulowania ustawowego również tej działalności poprzez Ustawę o reformie etyki (*Ethics Reform Bill*). Próby te spotkały się z ostrym protestem organizacji pozarządowych i w rezultacie zostały odrzucone. Kolejne zmiany w regulacjach dotyczących lobbingu wprowadzono w 2007 r. (*Honest Leadership and Open Government Act*), kiedy to narzucono zarejestrowanym lobbystom większe obowiązki

⁷ *The History of Lobbying*. Por.: *Public Affairs Link*, 2007, s. 3

⁸ Tamże, s. 4

⁹ *Disclosure of Lobbying Activities*, Chapter 25 § 1601-1604

związane z raportowaniem i zastrzono kary. Lobbyści zostali zobowiązani do składania czterech raportów rocznie, uwzględniania w raportach wszystkich wpłat na kampanie wyborcze, jak również do przekazywania informacji o spotkaniach z politykami. Opłacanie wszelkich posiłków i wręczanie jakichkolwiek prezentów, zarówno politykom, jak i ich personelowi traktowano jako przestępstwa kryminalne. Jednocześnie jednak definicja lobbysty pozostała w miarę elastyczna. W dalszym ciągu jako kryterium pozostało uzyskiwanie wynagrodzenia za działalność lobbingsową, kontaktowanie się z politykami co najmniej dwa razy w ciągu kwartału i praca na rzecz klienta w wymiarze co najmniej 20% czasu pracy. Zaostrenie kar i zwiększenie uciążliwości związanych z raportowaniem spowodowało, że lobbyści zaczęli wyrejestrowywać się, wychodząc z założenia, że ich działalność nie mieści się w elastycznej definicji lobbysty. Rezultatem był spadek liczby zarejestrowanych lobbystów po 2007 r. Ponadto, prezydent Obama, już na początku kadencji ograniczył dostęp lobbystów do polityków, co po raz kolejny zmniejszyło zainteresowanie rejestracją.¹⁰

Uregulowania dotyczące lobbingu funkcjonują również na szczeblu stanowym, jednak regulacje te różnią się znacznie między sobą. Wprawdzie we wszystkich 50 stanach wymagana jest rejestracja profesjonalnych lobbystów, jednak w 17 z nich wymagana rejestracja osób, prowadzących działalność lobbingsową jako wolontariusze. Również nie we wszystkich stanach agencje utrzymywane ze środków publicznych muszą się rejestrować. Różny jest także stopień przejrzystości regulacji stanowych. Ocenę tych regulacji przeprowadzono w Pacific Research Institute, w marcu 2010. Ze wspomnianych badań wynika, że najwyżżej oceniane są uregulowania w Montanie, Arizonie, Południowej Karolinie i Teksasie, a najniżej – regulacje w Virginii Zachodniej i w Nowadzie.¹¹

Regulacje amerykańskie gwarantują udział partnerów społecznych w procesie konsultacji, głównie dzięki utrwalonej praktyce przesłuchań publicznych, jak również wieloletniej tradycji udziału obywateli w debacie publicznej. Regulacje skupiają się przede wszystkim na zapewnieniu transparentności wpływu różnych firm i grup interesu na decyzje polityków. Uregulowania te zmieniają się w zależności od nastawienia władz do działań lobbystów, a częściowo wynikają również z oceny etyczności zachowań biznesu. Doświadczenia USA pokazują, że regulacje nie powinny wiązać się ze zbyt dużą ilością obciążeń administracyjnych, a także ze zbyt dużą penalizacją, ponieważ prowadzą do przechodzenia lobbystów do szarej strefy.

3. Kodeksy dobrych praktyk regulujące włączanie partnerów społecznych w proces legislacyjny

W Stanach Zjednoczonych, według danych z 2008 r., działało ponad 1.536 tys. organizacji pozarządowych, zatrudniających ponad 1,3 mln płatnych pracowników¹². Znaczna część z nich, a zwłaszcza organizacje członkowskie, przygotowuje zasady udziału w debacie publicznej w formie podręczników rzecznictwa interesów. Podręczniki te różnią się w zależności od obszaru działania danej organizacji, jednak ich schemat jest na ogół bardzo podobny i zawiera informacje o strukturze władz publicznych, federalnych, stanowych i lokalnych, informacje o przebiegu ścieżki legislacyjnej, w tym zwłaszcza o pracy komitetów

¹⁰ D.D. Kirkpatrick, *Law to Curb Lobbying Sends it Underground*, New York Times, January 17th, 2010

¹¹ J. Clemens, J. Kaszton, K. Rufer, L. Suchecki: *State Level Lobbying and Taxpayers*, San Francisco 2010, s. 8

¹² Dane National Center for Charitable Statistics, <http://nccsdataweb.urban.org/PubApps/profile1.php>

Kongresu szczególnie ważnych dla danej organizacji. Przedstawiane są również metody śledzenia ścieżki legislacyjnej, w tym wykorzystanie narzędzi internetowych do obserwowania procesu legislacyjnego, informacje, które można uzyskać telefonicznie, a także najważniejsze adresy internetowe i numery telefonów.

Kolejna część zawiera z reguły instrukcje, jak organizować spotkania z politykiem, jakich używać argumentów przy przedstawianiu stanowiska organizacji, jak prowadzić rozmowy telefoniczne i jak pisać listy do przedstawicieli władz, a także, jak podtrzymywać kontakty i dziękować za zainteresowanie przedstawianym problemem. Ostatnią część stanowią z reguły zasady działalności *public relations*, obejmujące wskazówki dotyczące nawiązywania kontaktów z mediami, pisanie komentarzy i opracowywania informacji prasowych.¹³ Wspólną cechą tych opracowań jest również zwracanie uwagi na konieczność systematycznych działań w zakresie rzecznictwa interesów, co pozwala na zbudowanie pozycji wobec legislatorów i uzyskanie rzeczywistego wpływu na debatę nad zmianami prawa. Zasady wpływania na proces legislacyjny i na decyzje władz publicznych stanowią ważną część *know-how* większości organizacji. Są wręczane wszystkim nowym członkom, co pozwala na osiągnięcie wysokiej kultury działań związanych z realizacją programu zmian legislacyjnych, niezbędnych do poprawienia infrastruktury prawnej, istotnej dla członków danej organizacji.

Dobre praktyki w zakresie rzecznictwa interesów wraz z innymi dobrymi praktykami dotyczącymi np. zarządzania finansami, budowania bazy członkowskiej, zarządzania zasobami ludzkimi czy zarządzania kryzysowego są również zbierane przez organizacje, a zwłaszcza przez federacje organizacji pozarządowych. Przykładem mogą być dobre praktyki w zakresie wpływania na legislację przez izby gospodarcze w USA, gromadzone przez US Chamber of Commerce. Praktyki te, to najczęściej najlepsze przykłady tzw. agendy legislacyjnej, czyli programu zmian prawa w zakresie istotnym dla przedsiębiorców z danego okręgu, a także przykłady debat z członkami Kongresu federalnego i kongresów stanowych, działania zmierzające do zwiększenia uczestnictwa w wyborach wszystkich szczebli, monitorowania głosowań w organach ustawodawczych wszystkich szczebli, pod kątem przyjazności dla rozwoju gospodarczego i wspierania kampanii wyborczych polityków, reprezentujących najlepiej interesy gospodarki.¹⁴ Zestawianie przykładów dobrych praktyk pozwala organizacjom pozarządowym na wykorzystywanie doświadczeń liderów i skuteczniejsze wpływanie na proces legislacyjny.

W USA tworzone są również kodeksy obejmujące zasady prowadzenia dialogu społecznego, przeznaczone dla wszystkich organizacji zainteresowanych udziałem w debacie publicznej i partycypacją obywateli w procesie decyzyjnym. Jednym z ostatnich projektów z tego tematu jest publikacja pt.: „Podstawowe zasady prowadzenia debaty publicznej” (*Core Principles for Public Engagement*), opublikowana w 2009 r. przez National Coalition for Dialogue and Deliberation - koalicję organizacji, w skład której, obok wymienionego powyżej lidera, wchodziła przedstawicieli takich organizacji, jak Co-Intelligence Institute, US Transparency, a także International Association for Public Participation. Zasady te, zawarte w publikacji przyjęło dotychczas ponad 80 organizacji, reprezentujących różne grupy społeczne, w tym m.in. National League of Cities, League of Women Voters, Public Agenda, Centre for Dialogue i wiele innych¹⁵.

¹³ Por. m.in. American Public Health Advocacy Manual, American Dental Association Advocacy Manual, American Foundation for the Blind Advocacy Manual, Maryland Chamber of Commerce Advocacy Manual i tysiące podobnych.

¹⁴ http://www.uschamber.com/chambers/accreditation/best_practices.htm

¹⁵ Lista organizacji, które przyjęły omawiane zasady znajduje się na www.ncdd.org/pep/

W opracowaniu przedstawiono siedem zasad, opisanych poniżej.

- **Staranne planowanie i przygotowanie stanowiska.** Uczestnictwo w debacie powinno rozpoczynać się od wspólnej pracy interesariuszy i ekspertów, ukierunkowanej na przygotowanie czytelnego stanowiska, zawierającego zaplanowane działania i jasno określone ich cele. Należy unikać źle zaplanowanych działań, które nie przystają do aktualnej sytuacji i nie dają możliwości osiągnięcia celów, a także działań prowadzonych przez źle przygotowanych lub zbyt ograniczonych ideologicznie ekspertów.
- **Włączanie różnych poglądów, głosów, opinii** tak, aby udokumentować demokratyczny charakter debaty i przygotowywanego stanowiska. Uczestnicy debaty powinni odczuwać, że, pomimo różnych poglądów, mają równy status w dyskusji i ich poglądy są ważne i brane pod uwagę. Należy zachęcać do wypowiedzi środowiska, których głos nie był dotychczas słyszany i unikać sytuacji, w których nie wszyscy uczestnicy debaty mogą czuć się bezpieczni podczas wypowiedzi, a także ekspertów, którzy będą ukierunkowywać debatę w jednym, z góry określonym kierunku.
- **Zachęcanie do udziału w debacie** przedstawicieli władz lokalnych, instytucji rządowych, tak, aby razem z innymi interesariuszami pracowali na rzecz wypracowania rozwiązań, służących wspólnemu dobru i aby od początku debaty różnice w poglądach służyły wzbogaceniu debaty i nie były ignorowane. Należy zapewnić wystarczająco dużo czasu na osiągnięcie porozumienia i wypracowanie kompromisu. Wskazane jest unikanie debaty w sytuacji, gdy decyzje zostały już podjęte i debata służy poparci z góry zakładanego stanowiska, a także w sytuacji, gdy górę biorą emocje i niepopularne stanowiska nie mają szansy na prezentację. Jednocześnie ostrożnie należy podchodzić do ekspertyz i opracowań w których prezentowane są jednostkowe opinie i wyniki badań.
- **Otwartość i chęć uczenia się.** Wskazane jest pomaganie interesariuszom w byciu otwartymi na przedstawiane opinie, bez nadmiernego przywiązania do z góry zakładanej oceny, w pozyskiwaniu informacji i wykorzystywaniu ich do tworzenia obiektywnych stanowisk. Otwartość pomaga lepiej dotrzeć do szczegółowych uwarunkowań decyzji i opracować stanowiska z rozwiązaniami, które nie były oczywiste, a nawet nie były brane pod uwagę w chwili rozpoczynania debaty. Należy unikać prowadzenia dyskusji przez moderatorów, którzy raczej przedstawiają swoje stanowiska, niż są otwarci na opinie uczestników.
- **Przejrzystość i zaufanie.** Cała debata powinna być prowadzona w sposób przejrzysty, z zastosowaniem czytelnej metodologii i technik zbierania opinii. Powinna być prowadzona dokumentacja prezentowanych poglądów i punktów widzenia. Interesariusze powinni mieć możliwość łatwego śledzenia debaty i włączania się w nią w odpowiednim dla nich momencie. Należy informować o wszystkich interesariuszach włączonych w debatę, unikać niejawnych działań w stosunku do wszystkich uczestników debaty, a także należy unikać niejasnych reguł zbierania opinii.
- **Przekonanie o możliwości oddziaływania.** Zapewnienie, że każdy głos w debacie może mieć istotny wpływ na jej wynik i wykreowanie tego przekonania wśród uczestników debaty. Uczestnicy powinni mieć przekonanie, że ich głos ma wpływ na działanie władz. Konieczna jest informacja zwrotna, w jaki sposób głos w debacie został wykorzystany. Należy unikać produkowania opinii nieprzydatnych dla polityków, reprezentujących poglądy wąskiej grupy interesariuszy, a także braku informacji zwrotnej o wykorzystaniu wyników debaty.

- **Promowanie kultury partycypacyjnej**, a także instytucji i programów budujących klimat przyjazny dla włączenia różnych grup społeczeństwa w debatę publiczną. Partycypacja sprzyja identyfikacji z decyzjami władz publicznych, a także pozwala rozwijać umiejętność efektywnego wpływania na politykę, rozwiązywania problemów i demokratycznego podejmowania decyzji. Pozwala to na wzrost liczby interesariuszy mających wpływ na decyzje polityków. Należy jednak unikać debat na tematy odizolowane od bieżących problemów i mało interesujące dla społeczeństwa.¹⁶

Przedstawione zasady służą włączaniu do debaty jak największej liczby interesariuszy, reprezentujących różne poglądy. Takie podejście prowadzi do zapewnienia reprezentacji różnych grup i punktów widzenia, co z pozoru może utrudniać osiągnięcie konsensusu, jednak zapewnia jednocześnie większą reprezentatywność opinii i tym samym, łatwiej jest przekonać decydentów do reprezentowania głosów szerokich kręgów wyborców. Szczególnie istotne jest zwracanie uwagi na budowanie klimatu debaty, zachęcającego do wypowiadania często niepopularnych poglądów, rozpoczynanie debaty bez wstępnej tezy o jej wyniku i informowanie uczestników o wynikach, w tym o uwzględnieniu poglądów uczestników lub powodach pominięcia danego punktu widzenia. Zasady umożliwiają włączanie do debaty także grup, które dotychczas obawiały się artykułowania stanowiska i tym samym pozwalają na podejmowanie decyzji politycznych możliwie najlepiej dostosowanych do potrzeb danej społeczności.

4. Działania władz publicznych ukierunkowane na pozyskanie opinii partnerów społecznych. Aktywizowanie partnerów

Obywatele USA wymagają znacznie mniejszych zachęt do udziału w debacie publicznej i przedstawianiu swoich opinii w porównaniu nawet do rozwiniętych demokracji europejskich. Amerykańskie społeczeństwo należy do najbardziej aktywnych społecznie. Według danych zebranych przez A. Van Den Broeka i P. Deckera, 72% obywateli było członkami różnego rodzaju stowarzyszeń. Wprawdzie kraje skandynawskie, takie jak Szwecja, Norwegia, Dania, a także Holandia mają wyższy odsetek mieszkańców, należących do stowarzyszeń, sięgający 80%, jednak Stany Zjednoczone charakteryzuje znacznie wyższy od wymienionych krajów europejskich, odsetek obywateli, którzy pracują jako wolontariusze w organizacjach pozarządowych. Odsetek ten wynosił w Stanach aż 64%, w porównaniu do 42-45% w wymienionych krajach.¹⁷ Duża aktywność partnerów społecznych wynika z działań władz federalnych i stanowych, zmierzających do zapewnienia łatwego dostępu do informacji, w tym do informacji o rezultatach działania władz, umożliwiających ocenę tych działań przez wszystkich zainteresowanych¹⁸, a także z prawa podatkowego przyjaznego dla organizacji pozarządowych, oraz ułatwiającego organizowanie różnego rodzaju zbiórek, loterii, darowizn prywatnych na rzecz organizacji pozarządowych. Większość organizacji skupiających partnerów społecznych takich, jak m.in. organizacje zajmujące się edukacją, działalnością charytatywną, naukową, bezpieczeństwem narodowym, sportem, promowaniem działalności gospodarczej, reprezentowaniem interesów pracobiorców i pracodawców podlega pod artykuł 501c, Amerykańskiego Kodeksu Podatkowego i jest zwolniona z federalnego podatku dochodowego.¹⁹

¹⁶ Opracowano na podstawie: *Core principles for Public Engagement*, May 2009, s.1-12.

¹⁷ A. Van Den Broek, P. Decker, *Membership and Activity in Voluntary Organizations*, 1998, Table 26,1.

¹⁸ Zagadnienia te będą omawiane w kolejnym podrozdziale.

¹⁹ *United States Internal Revenue Code*, § 501,c.

Aktywizacji partnerów społecznych służą również działania władz lokalnych i system edukacji. Władze lokalne stosują praktykę konsultowania mieszkańców w sprawach związanych z infrastrukturą techniczną, inwestycjami, rozwojem gospodarki i planowaniem przestrzennym. Do aktywizowania partnerów przyczynia się także wskazywanie możliwości działań dla wolontariuszy, a także system edukacji, który wpaja młodzieży wagę działań na rzecz społeczności lokalnej. Rozwojowi organizacji pozarządowych służy również czytelny i przejrzysty sposób kontraktowania tych organizacji do zadań związanych z polityką społeczną, edukacją i innych zadań zleconych.

Obecne działania władz publicznych zmierzają do aktywizacji partnerów społecznych głównie za pośrednictwem ułatwionego dostępu do nowych technologii komunikacji i pozyskiwania informacji. Od 2002 r. w USA obowiązuje Ustawa o e-rządzie (*Electronic Government Act*). Program federalny zakładał rozwój czterech priorytetowych obszarów.

- **Rząd dla obywateli.** W ramach działania zakładano dostarczanie usług elektronicznych, ale również ułatwiono komunikację z obywatelami, co przyczyniło się do ich większego udziału we wpływaniu na decyzje polityków.
- **Rząd dla biznesu.** Działanie ułatwia kontakt władz z przedsiębiorcami, także w sprawach dotyczących legislacji i polityki gospodarczej. Biznes otrzymał narzędzie umożliwiające przedstawianie opinii na temat legislacji i decyzji wpływających na funkcjonowanie firm.
- **Rząd dla władz.** W ramach działania ułatwiono komunikację i obieg informacji między władzami różnych szczebli.
- **Relacje wewnątrz rządu.** Działania ułatwiające komunikacje między agendami władz federalnych.

Kolejnym krokiem, ułatwiającym budowę społeczeństwa partycypacyjnego jest program powszechnego dostępu do szerokopasmowego Internetu. Działania dotyczące tego programu ujęte zostały m.in. w Amerykańskiej Ustawie o Odbudowie i Inwestycjach (*American Recovery and Reinvestment Act*), z 17 lutego 2009 r. Ustawa ta zawiera pakiet rozwiązań służących odbudowie gospodarki po kryzysie ekonomicznym. Z punktu widzenia partnerów społecznych istotne jest nałożenie na Federalną Komisję Komunikacji (FCC) i Narodową Administrację ds. Telekomunikacji i Informacji, obowiązku zapewnienia dostępu do szerokopasmowego Internetu wszystkim mieszkańcom USA.²⁰ Władze USA zakładają, że wprowadzenie nowych technologii komunikacyjnych do agend rządowych uczyni inicjatywy władz bardziej przejrzystymi i przyczyni się do większej odpowiedzialności za decyzje i działania, umożliwiając partnerom społecznym znalezienie nowych form wpływu na debatę publiczną.

5. Dostęp do informacji dla partnerów społecznych

W USA w 1976 r. wprowadzono uregulowania dotyczące otwartego dostępu do informacji publicznej (*Sunshine Act*).²¹ Zgodnie z tym prawem wszelkie spotkania agend rządowych są otwarte dla wszystkich zainteresowanych. Instytucje rządowe muszą również, z co najmniej tygodniowym wyprzedzeniem, poinformować o planowanym spotkaniu. Obok informacji o czasie, miejscu i temacie spotkania, agencje rządowe są zobowiązane do podania numeru telefonu i nazwiska osoby odpowiedzialnej za kontakty z interesariuszami, do której można

²⁰ *American Recovery and Reinvestment Act*, Public Law 111.5.

²¹ *Government In the Sunshine Act*, 5 U.S.C. 552b.

zwracać się z dalszymi pytaniami dotyczącymi planowanego spotkania. Zakładając otwartość spotkań, wprowadzono jednocześnie 10 wyjątków, które umożliwiają zamknięcie spotkania, takich jak: 1) przedstawianie informacji istotnych dla obrony narodowej; 2) spotkania ograniczone do wewnętrznych spraw personalnych; 3) spotkania połączone z oskarżaniem osób fizycznych o naruszenie prawa; 4) spotkania, które mogą naruszyć prywatność poszczególnych osób; 5) spotkania, w czasie których przekazywane są informacje, mogące naruszyć dobro prowadzonego śledztwa; 6) spotkania, w których udostępniane są informacje mogące prowadzić do spekulacji finansowych lub 7) do naruszenia bezpieczeństwa instytucji finansowych; 8) spotkania dotyczące udziału agencji w postępowaniu prawnym; 9) przedstawianie informacji tajnych i poufnych z mocy prawa; 10) przedstawiające informacje stanowiące poufne dane przedsiębiorstw.

Zamknięcie obrad jest możliwe tylko wtedy, jeżeli większość uczestników przegłosuje, że spotkanie spełnia jedno z wymienionych kryteriów. Wyniki głosowań są podawane do publicznej wiadomości tak, że wszyscy zainteresowani mogą sprawdzić, kto głosował za utajnieniem spotkania. Jednak nawet zamknięte spotkania są protokołowane i nagrywane, a agencja ma obowiązek udostępnić protokoły i nagrania z tych spotkań, z wykluczeniem informacji, które uzna za poufne. Sprawozdania z realizacji ustawy o publicznym dostępie do spotkań agencji rządowych są składane każdego roku przez wszystkie agencje w Kongresie USA.²²

Zapewnienie lepszego dostępu do informacji i przejrzystość działań władz publicznych jest jednym z celów administracji prezydenta Obamy. 21 stycznia 2009 r. prezydent USA wydał memorandum na temat przejrzystego i otwartego rządu (*Memorandum on Transparency and Open Government Act*). Memorandum to zobowiązuje agencje rządowe do wprowadzania zasady przejrzystości, zapewnienia uczestnictwa obywateli w podejmowanych decyzjach i budowania współpracy z sektorem pozarządowym. W oparciu o wspomniane memorandum wydana została Dyrektywa nt. Otwartego Rządu (*Open Government Directive*), zawierająca cztery główne zalecenia dla instytucji rządowych.

- Wszystkie informacje publiczne powinny być udostępniane w Internecie, w otwartym formacie, umożliwiającym kopiowanie, wyszukiwanie, formatowanie, tak aby można było dotrzeć do informacji i przetwarzać ją przy użyciu popularnych narzędzi internetowych. Agencje rządowe nie powinny czekać na zapytania dotyczące ich działalności lecz powinny aktywnie upowszechniać informacje potencjalnym zainteresowanym. W ciągu 45 dni powinny być publikowane co najmniej trzy zestawienia informacji na temat działań danej agencji i powinny być one udostępniane *on line*. W przeciągu 60 dni od opublikowania dyrektywy wszystkie agencje rządowe powinny utworzyć strony internetowe, z linkiem do [http://www.\[agency\].gov/open](http://www.[agency].gov/open), na której to stronie można będzie łatwo dotrzeć do informacji o działaniach wybranej agencji. Wszystkie utworzone strony agencji rządowych powinny zawierać instrumenty umożliwiające zainteresowanym przedstawienie ocen publikowanych informacji. Agencje zostały zobowiązane do odpowiadania na przesyłane komentarze.
- Poprawa jakości informacji dostarczanych przez agencje rządowe. W ciągu 45 dni od opublikowania dyrektywy agencje zostały zobowiązane do wyznaczenia wysokiego rangą urzędnika, odpowiedzialnego za jakość i obiektywizm przekazywanych informacji. Prezydenckie Biuro ds. Zarządzania i Budżetu (*Office of Management and Budget*) zostało zobowiązane do przygotowania formatu informacji dotyczących wydatków budżetowych.

²² Tamże, <http://accessreports.com/statutes/sunshine.htm>

- Budowanie kultury przejrzystej władzy. Wszystkie agencje zostały zobowiązane do opublikowania planu poprawy przejrzystości działania i włączania interesariuszy w podejmowane decyzje. Plany tych działań zostały upublicznione na stronie internetowej Białego Domu. Utworzono również grupę roboczą złożoną z przedstawicieli prezydenta i agencji rządowych, która zajmie się zbieraniem i popularyzacją najlepszych praktyk w zakresie uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w debacie publicznej.
- Utworzenie infrastruktury politycznej dla funkcjonowania otwartego rządu. Polityka instytucji rządowych powinna uwzględniać możliwości wykorzystania nowych technologii do informowania obywateli i pozyskiwania ich opinii.²³

Przedstawiona dyrektywa nie tylko ułatwia dostęp do informacji o działaniach agencji rządowych, ale również zobowiązuje agencje do pozyskiwania opinii interesariuszy i odpowiadania na opinie dotyczące działań agencji. Instytucje rządowe zostały zobowiązane do przedstawienia działań, zmierzających do zapewnienia partycypacji interesariuszy w działaniach agencji, ze wskazaniem stron internetowych, poprzez które obywatele mogą wpływać na działania agencji, a także wprowadzenia nowych, innowacyjnych narzędzi ułatwiających zaangażowanie obywateli.

6. Dobre praktyki partnerów społecznych

Niemal każda z aktywnych organizacji pozarządowych USA zbiera i upublicznia dobre praktyki, które ułatwiają wpływ na legislację i polityków. Wśród licznych organizacji, zajmujących się wpływaniem na polityków i na legislację, najbardziej interesujące są praktyki tak zwanych grup rzecznictwa interesów (*Advocacy Group*). Ponad 400 spośród nich działa na skalę ogólnokrajową²⁴, m.in. w takich dziedzinach jak biznes i gospodarka, związki pracowników, ochrona praw obywatelskich, pomoc niepełnosprawnym, edukacja, ochrona środowiska, wymiar sprawiedliwości, usprawnienie działania administracji publicznej, ochrona zdrowia, pomoc społeczna i wiele innych. Wspólną cechą wymienionych organizacji jest traktowanie rzecznictwa interesów jako procesu, a nie jako jednorazowego wydarzenia, zorientowanego na spotkanie z politykami i przedstawienie swojej opinii. We wspomnianym procesie można wyróżnić takie etapy, jak: określenie możliwych celów, które można osiągnąć w danej sytuacji politycznej i wybór najbardziej istotnych dla celów organizacji, opracowanie propozycji stanowiska, np. propozycji zmian legislacyjnych, ze szczegółowym wskazaniem, jakie zmiany i w jakiej ustawie są niezbędne, a następnie przekonsultowanie tych zmian z interesariuszami i poznanie ich priorytetów. W wyniku wspomnianych działań stanowisko jest uzgodnione z członkami stowarzyszenia lub przedstawicielami grup interesów, które reprezentują i tym samym może być uznane za oficjalne stanowisko organizacji.

Stanowisko powinno spełniać ściśle określone kryteria. Poza wskazaniem oczekiwanych zmian, powinno zawierać krótkie przedstawienie problemu, pokazywać uzasadnienie dla zmian, a także zawierać zarówno argumenty za zmianą, jak i argumenty przemawiające przeciwko zmianie. Dzięki takiemu podejściu politycy widzą, że staramy się obiektywnie patrzeć na problem i uwzględniamy również argumenty przeciwników. W zakresie budowy stanowiska bardzo ciekawe podejście prezentuje GOPAC – organizacja stawiająca sobie za

²³ *Open Government Directive*, Washington December 8th, 2009

<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ogi-directive.pdf>

²⁴ *Political Advocacy Groups. Directory of United States Lobbyists*. May 2008. Na stronie

<http://www.vancouver.wsu.edu/fac/kfountain/index.html> znajdują się informacje i linki do 424 organizacji.

cel pomoc kandydatom Partii Republikańskiej w wyborach do Kongresu, a także do władz stanowych i lokalnych.²⁵ Zgodnie z najlepszymi praktykami GOPAC, stanowisko powinno mieć: 1) ostrza – zagadnienia, które wyróżniają nas wobec oponentów; 2) magnesy – zagadnienia, które łączą nas z grupami popierającymi nasze stanowisko; 3) tarcze – zagadnienia, które chronią nas przed atakami oponentów; 4) okopy – zagadnienia, które nasi przeciwnicy traktują jako własne terytorium.

Następnym etapem jest ustalenie wśród polityków adresatów przekazu. Wskazane jest wytypowanie osób spośród członków Kongresu, jak również pracowników ich biur, którzy mogą być zainteresowani problemem i ewentualnie mogą poprzeć postulaty. Niemal wszystkie grupy rzecznictwa interesów przywiązują wagę do wyboru osoby, która zaprezentuje problem politykowi. Powinna to być osoba odpowiednio wysokiej rangi, mająca jednocześnie dobrą wiedzę na temat prezentowanego zagadnienia i potrafiąca nawiązać bezpośredni kontakt z politykiem. Często stosowaną formą nacisku na polityków jest prowadzenie rejestru głosowań poszczególnych kongresmenów przy zagadnieniach interesujących daną organizację. Do podjęcia rozmów wybierani są politycy, którzy w przeszłości głosowali w sposób przychylny dla interesów środowiska, reprezentowanego przez daną organizację. W uzyskaniu dostępu do polityków pomaga, często stosowna w USA, kampania prasowa. Politycy mają dostęp do rejestrów cytowań poszczególnych organizacji i łatwo mogą ustalić, na ile działania danej organizacji przyciągają uwagę opinii publicznej i mediów, co pośrednio świadczy o znaczeniu danej organizacji. Dostęp do informacji, jak często organizacja jest cytowana w mediach, można uzyskać przez strony internetowe.²⁶

Ważną praktyką stosowaną przez organizacje pozarządowe w USA jest korzystanie z wyników badań. Wykorzystywane są najczęściej wyniki badań prowadzonych przez własne ośrodki badawcze, tzw. *think tanks*. Przykładem może być, np. National Chamber Foundation, *think tank* ufundowany przez Izbę Gospodarczą Stanów Zjednoczonych (US Chamber of Commerce), utworzony w 1967 r., zajmujący się prowadzeniem badań i przygotowywaniem ekspertyz dotyczących kluczowych problemów gospodarki amerykańskiej. Fundacja skupia się na trzech zasadniczych celach: badaniu problemów o priorytetowym znaczeniu dla gospodarki USA, inicjowaniu i prowadzeniu debaty publicznej w zakresie istotnych problemów gospodarki i przedsiębiorców oraz informowaniu zarówno przedstawicieli biznesu, jak i polityków o zagadnieniach istotnych dla gospodarki. Wśród programów realizowanych przez Fundację jest m.in. program badań nad zagadnieniami, które mogą stać się najważniejsze dla gospodarki w nadchodzących 2-3 latach, badanie trendów w poszczególnych działach gospodarki, kształcenie liderów biznesu, a także program publikowania opracowań, które mogą inspirować debatę publiczną w zakresie gospodarki.²⁷

Dysponowanie opiniami instytucji badawczej podnosi poziom debaty i pozwala unikać forsowania populistycznych rozwiązań. *Think tanki* dostarczają argumentów, których nie można obalić przy pomocy ogólników i słabo przemyślanych propozycji. W 2009 r. w Stanach Zjednoczonych działało 1777 *think tanków*, z czego 350 było zlokalizowanych w Waszyngtonie.²⁸ Korzystanie z wiedzy wspomnianych instytutów zwiększa obiektywizm propozycji poszczególnych grup interesów i ułatwia podjęcie optymalnych decyzji politykom. Obiektywizm jest wynikiem dużej liczby wspomnianych instytucji oraz reprezentowaniem przez nie bardzo różnych punktów widzenia, co ułatwia analizę problemu z perspektywy

²⁵ *Good Old Party Action Committee*, <http://www.gopac.org/about/default.aspx>

²⁶ Np. strona <http://www.vancouver.wsu.edu/fac/kfountain/index.html>

²⁷ http://ncf.uschamber.com/_programs/

²⁸ *Think tank index Foreign Policy*, January February 2009.

różnych środowisk. Swoje instytuty mają środowiska zbliżone do politycznego centrum, jak np. Collinns Center for Public Policy, Pew Research Center, Reform Institute i wiele innych. Własne *think tanki* mają także organizacje konserwatywne. W tej ostatniej grupie do najbardziej znanych należą Heritage Foundation, National Center for Policy Analysis, American Enterprise Institute. Lista czołowych *think tanków* liczy co najmniej 100 pozycji. Korzystają z nich nie tylko macierzyste organizacje i środowiska, które finansują wspomniane placówki, ale również mniejsze organizacje, które zajmują się podobną tematyką.

Rezultatem prowadzonych przez *think tanki* badań są często obszerne publikacje. Biorąc pod uwagę ograniczony czas, jaki politycy mogą poświęcić na lekturę, obok pełnych wyników badań często przygotowywane są tak zwane „*Policy papers*”, zawierające na 5-10 stronach najważniejsze konkluzje. Konkluzje te nie mogą jednak, pomimo skrótowej formy, zawierać wyłącznie propozycji działań, nie popartych danymi, zawartymi w pełnym badaniu. Nie powinny również zawierać ogólnych stwierdzeń, typu „zalecamy prowadzenie dalszych badań”. Obok danych i precyzyjnych rekomendacji dobre praktyki w zakresie pisania „*Policy papers*” skupiają się na pokazaniu metodologii badań, próby badawczej i wskazaniu ewentualnego marginesu błędu. Zawartość tego typu informacji znacznie zwiększa wiarygodność proponowanych rozwiązań.

Skuteczność wpływu na debatę polityczną i na legislację zapewnia w USA szerokie rozpowszechnienie działania w koalicji. Organizacje pozarządowe mają świadomość, że włączenie do projektu kilku, kilkunastu a czasami kilkuset organizacji, zwiększa oddziaływanie na decydentów i pozwala łatwiej dotrzeć do mediów. Połączenie sił różnych organizacji w jednym projekcie umożliwia również budowanie u odbiorców przekonania, że dane poglądy są reprezentatywne dla różnych grup i, co jest szczególnie ważne, dla polityków, reprezentujących dużą grupę wyborców. Przykładem dobrze funkcjonującej koalicji działającej w skali całego kraju może być koalicja „Bezpieczne dzieci” (*Safe Kids*), zajmująca się działaniami zwiększającymi bezpieczeństwo dzieci w wieku 1-14 lat. Koalicja ta grupuje ponad 600 organizacji działających we wszystkich stanach. Jednym z najważniejszych obszarów oddziaływania koalicji, oprócz edukacji rodziców i badań związanych z przeciwdziałaniem ryzyku zranienia dzieci, jest wpływanie na legislację poprzez propozycje zmian istniejącego prawa i wprowadzenie nowych regulacji, umożliwiających realizację celów statutowych. Sukcesem skończyła się kampania, ukierunkowana na wprowadzenie prawa, zobowiązującego do przewozu dzieci w samochodach w specjalnych fotelikach. W 2001 r. tylko dwa stany miały odpowiednie regulacje, w 2010 r. wspomniane prawo obowiązuje już w 48 stanach. Dzięki działaniom koalicji wprowadzono również obowiązek instalowania czujników tlenku węgla w domach, a także obowiązek używania kasków przez dzieci jeżdżące na rowerach.²⁹

Wpływanie na legislację w Stanach Zjednoczonych jest dla organizacji pozarządowych ściśle związane z realizacją celów statutowych. Trudno sobie wyobrazić realizację tych celów bez zmiany prawa, niezbędnej do poprawy pozycji reprezentowanego środowiska. Cechą charakterystyczną wspomnianych działań jest postępowanie zgodnie z planem i realizacja priorytetów przyjętych w tzw. agendzie legislacyjnej, a także wykorzystywanie badań w przygotowywaniu stanowiska, pozyskiwanie przychylności mediów i działania w koalicji. Wspomniane czynniki decydują o poziomie debaty publicznej i doprowadzaniu do zakładanych zmian w prawie.

²⁹ <http://www.safekids.org/in-your-area/safety-laws/>

7. Rekomendacje dla Polski

1. Biorąc pod uwagę partnerów społecznych warto zastanowić się nad wprowadzeniem podobnej formy przesłuchań publicznych do tej funkcjonującej w USA. Przedstawiający stanowiska reprezentanci różnych grup interesów mają status świadka, co bardzo ogranicza jednostronne przedstawienie problemu. Ważna jest również zasada łatwego dostępu do prac komisji parlamentarnych i do informacji o planowanych pracach.
2. Wprowadzenie szerokiej definicji lobbingu, zobowiązującej również stowarzyszenia, izby handlowe i koalicje do rejestracji swoich pracowników jako lobbystów, prowadzi do ogromnego wzrostu liczby zainteresowanych osób i utrudnia zapanowanie nad działaniami zawodowych firm. Kontrowersje wobec obecnych uregulowań i częste zmiany tych regulacji, pokazują, że lepszym rozwiązaniem jest, obowiązujące obecnie w Polsce, rejestrowanie wyłącznie zawodowych lobbystów.
3. Organizacje pozarządowe w USA uznają, że skuteczność wpływu na legislację zależy w dużym stopniu od systematyczności prowadzonych działań i od pozyskania opinii publicznej. Jednym z elementów budujących pozycję organizacji jest przekonanie członków o wadze rzecznictwa interesów i o możliwościach włączenia się w debatę publiczną. Instrumentem służącym temu celowi są podręczniki dotyczące rzecznictwa interesów, wręczane wszystkim nowym członkom. Polskie organizacje powinny w większym stopniu, niż obecnie, przygotowywać pakiety dla nowych członków, zawierające program oczekiwanych zmian legislacyjnych i opis działań, jakie powinny być podejmowane dla skutecznego wpływu na politykę, a także opis najbardziej efektywnych metod umożliwiających wpływ na legislację. Powinny również prowadzić działania w sposób systematyczny, nie ograniczając się do jednego stanowiska i kilku konferencji prasowych.
4. Warto wykorzystać zasady prowadzenia debaty publicznej przedstawione w części 3. Zasady te pomagają w budowie wiarygodności organizacji poprzez korzystanie z obiektywnych ekspertów, naświetlanie różnych punktów widzenia, uwzględnianie głosów środowisk, które pozostawały poza debatą, zalecają ostrożność wobec wyizolowanych wyników badań. Stosowanie zasad wymaga więcej wysiłku przy dochodzeniu do konsensusu, jednak jednocześnie zwiększa wiarygodność organizacji i możliwość wpływania na proces decyzyjny.
5. Wzorem amerykańskim, organizacje pozarządowe powinny mieć łatwiejszy dostęp do informacji publicznej. Warto wprowadzić obowiązek informowania o wszystkich posiedzeniach władz publicznych z odpowiednim wyprzedzeniem i o planowanym temacie spotkań. W Polsce nawet informacje o planach pracy Rad miasta czy gminy oraz Sejmików są często niedostępne.
6. Dostęp do informacji byłby znacznie ułatwiony, gdyby wzorem USA wprowadzić obowiązek publikowania wszystkich informacji publicznych w Internecie, w formacie umożliwiającym łatwą edycję i kopiowanie. Agencje rządowe powinny publikować cykliczne, miesięczne raporty na temat prowadzonych działań.
7. Pomimo znacznego zaangażowania społeczeństwa amerykańskiego w działalność społeczną, w dalszym ciągu prowadzone są programy zmierzające do zwiększenia partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji. Wykorzystując doświadczenia USA można wprowadzić program poprawy przejrzystości agencji publicznych i włączania interesariuszy w podejmowane decyzje, zobowiązując władze publiczne do opublikowania programu działań we wspomnianym zakresie.

8. Dobrą praktyką stosowaną w debacie w USA jest uzyskiwanie informacji zwrotnej. Również w Polsce warto wprowadzić obowiązek informowania interesariuszy czy i w jaki sposób przesłane opinie zostały wykorzystane.
9. Wzorem organizacji amerykańskich warto wykorzystywać badania do uzasadniania propozycji zmian legislacyjnych. Najlepszym rozwiązaniem jest prowadzenie własnej instytucji badawczej, o ile pozwalają na to środki finansowe. Można również korzystać z wiedzy wypracowywanej przez istniejące *think tanki*, zajmujące się podobną tematyką.
10. Skuteczność zapewnia działanie w koalicji. Warto poszukiwać organizacji, które mają podobne cele i które można włączyć we wspólne projekty. Sukces koalicji zależy jednak od czytelnych reguł działania, takich jak zasady reprezentowania koalicji, osoby upoważnione do kontaktów z prasą i politykami. Ważne jest także ustalenie zasad finansowych funkcjonowania koalicji i sposobu pozyskiwania środków budżetowych.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

