

Poradnictwo obywatelskie

O BRYTYJSKIM
POMYŚLE SŁUŻBY
SPOŁECZNEJ

I JEJ
POLSKIEJ
WERSJI

dr Tomasz Kaźmierczak

BLISKO DWUDZIESTOLETNIENIE DOŚWIADCZENIA PORADNICTWA OBYWATELSKIEGO W POLSCE DOWODZĄ, CO DOSTRZEŻONO JUŻ WCZEŚNIEJ W WIELKIEJ BRYTANII, ŻE JEST TO RODZAJ USŁUG SPOŁECZNYCH NIEZWYKLE UŻYTECZNYCH - I TO WŁAŚNIE W TAKIEJ FORMULE, W JAKIEJ SĄ ONE ŚWIADCZONE: **DOSTĘPNE DLA KAŻDEGO, BEZPŁATNE, BEZSTRONNE, NIEZALEŻNE, POUFNE.**

➤ Autor jest socjologiem, politykiem społecznym, adiunktem w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego, ekspertem Instytutu Spraw Publicznych, prezesem zarządu Stowarzyszenia Centrum Informacji Społecznej CIS, prowadzącego w Warszawie Biuro Porad Obywatelskich zrzeszone w Związku Biur Porad Obywatelskich. Zajmuje się problematyką pomocy społecznej, służb społecznych, pracy socjalnej oraz ekonomią społeczną i rozwojem społeczności lokalnych.

Poradnictwo obywatelskie jest usługą społeczną świadczoną w Polsce już od blisko dwudziestu lat, ale wciąż mało znaną. A szkoda. W Wielkiej Brytanii, gdzie zostało ono wymyślone i rozwinięte na skalę – patrząc z polskiej perspektywy – trudną do wyobrażenia, jest to zdecydowany lider pod względem pomocności, dostępności, profesjonalności, skuteczności, renowy i odpowiedzialności na liście działań o zasięgu ogólnokrajowym prowadzonych przez tak zwany sektor ochotniczy (*voluntary sector* – brytyjskie określenie trzeciego sektora)¹. Jakże mocne muszą być przesłanki takiej oceny. Kiedy się jednak zna ten rodzaj usług i rozumie jego sens, wówczas ocena ta nie zaskakuje. Potencjał usług poradnictwa potwierdzają także polskie doświadczenia, choć na tle brytyjskim są one stosunkowo niewielkie.

¹ *Citizens Advice Introduction to the service 2010/11* (polskie tłumaczenie – *Porady obywatelskie. Wprowadzenie do usług 2010/2011* – jest dostępne na stronie internetowej: <http://www.inpris.pl>).

W niniejszym opracowaniu – zgodnie z jego tytułem – chciałbym, po pierwsze, przybliżyć fenomen poradnictwa obywatelskiego w formie, w jakiej ukształtowało się ono w Wielkiej Brytanii, po drugie, pokazać jego polską wersję².

Z powodów, o których za chwilę, warto na wstępie przytoczyć pewien cytat. „Dla nas, Polaków mieszkających na Wyspach [Brytyjskich] – pisze na blogu polski imigrant, kierując te słowa do mniej zorientowanych rodaków – problemem jest zaadaptowanie się do wszystkich obowiązujących tu przepisów i regulaminów. Bardzo często z tego powodu mamy różne problemy lub nieprzyjemności. [...] Oczywiście w drobnych sprawach na pewno sobie poradzimy. Gorzej jest, jeśli problemy są poważniejsze i wymagają dobrej znajomości tutejszego prawa. W takiej sytuacji nasz rodak radzi zwrócić się do instytucji, która za darmo pomaga ludziom rozwiązywać ich najprzeróżniejsze problemy. Instytucja ta nazywa się Citizens Advice Bureau. Ma za zadanie udzielać wszystkim darmowej porady, niezależnie od tego, czy są to problemy natury prawnej, finansowej lub jakiegokolwiek innej. Wszystko, co musimy zrobić, to znaleźć ich biuro w naszej okolicy i umówić się na spotkanie. Czasami trzeba dość wcześnie się do nich wybrać, żeby załapać się do kolejki. Na ogół mają krótkie godziny otwarcia, raz lub dwa razy w tygodniu, a osób potrzebujących pomocy jest bardzo dużo. Dlatego trzeba być trochę przed otwarciem, żeby mieć pewność, że będziemy przyjęci tego samego dnia. Dodatkowym plusem jest to, że zatrudniają także polski personel, więc ci, którzy nie mówią po angielsku, też mogą skorzystać z pomocy”³.

Zamieszczam ten cytat, ponieważ zawiera on bardzo trafne – sformułowane co prawda w potocznym języku polskim, ale z pozycji *insidera* – określenie, czym jest, w jakim celu istnieje i jak funkcjonuje poradnictwo obywatelskie (*citizens advice*), od 75 lat oferowane w Wielkiej Brytanii przez sieć biur porad obywatelskich (*citizens advice bureaux*).

Odwołanie się do potoczności nie jest przypadkowe, ma bowiem podkreślić, że korzystanie

z poradnictwa obywatelskiego jest jakby wpisane w codzienne życie mieszkańców Wielkiej Brytanii, same zaś biura stanowią naturalny element infrastruktury społecznej niemal każdej społeczności („okolicy”). Dość powiedzieć, że (dane za 2012 rok) na terenie Anglii i Walii poradnictwo obywatelskie jest świadczony w ponad 3,3 tysiąca lokalizacji, pokrywających 98% wspomnianego obszaru (dla porównania – sieć sklepów „Żabka” liczy w całej Polsce, porównywalnej pod względem wielkości terytorium – około 3,2 tysiąca placówek), z oferowanych w nich usług skorzystały w 2012 roku ponad 2 miliony osób, którym doradzono, jak zaradzić w 6,6 miliona zgłoszonych przez nich problemów. Należy dodać, że od kilku lat porad i informacji udziela się także za pośrednictwem portalu internetowego – w 2012 roku z tej formy poradnictwa obywatelskiego skorzystało 11,5 miliona osób⁴. Wobec tej skali działań nie dziwi, że – jak pokazują badania – o poradnictwie obywatelskim słyszało 97% Brytyjczyków, 76% ufa w jego niezależność i bezstronność, a 41% deklaruje, że w jakimś momencie swojego życia z niego skorzystało⁵.

Zapewne miejsce, jakie w życiu mieszkańców Anglii i Walii zapewniły sobie biura porad obywatelskich, byłoby inne, gdyby nie dostępność i wysoka jakość świadczonych przez nie usług. W badaniach satysfakcji klientów, którymi objęto 5% populacji osób korzystających z poradnictwa obywatelskiego w 2012 roku, 95% respondentów zadeklarowało ogólne zadowolenie z usługi, 95% było usatysfakcjonowanych uzyskaną informacją i poradą, 93% oceniło, że dostęp do usług jest łatwy, 96% przyznało, że będzie korzystało z usług w przyszłości i rekomendować je innym⁶. Tak wysokie wskaźniki zadowolenia z poradnictwa obywatelskiego to z pewnością nie tylko skutek kompetencji doradców i dobrego zarządzania biurami. Jak się wydaje, jest to przede wszystkim wynik trafności samego pomysłu – właściwej treści i formy oferowanej usługi z punktu widzenia potrzeb jednostek i rodzin, żyjących w coraz bardziej instytucjonalnie skomplikowanej i złożonej rzeczywistości.

² Dziękuję Iji Marii Ostrowskiej za skonsultowanie opracowania, wskazanie kilku nieznanych mi faktów i podanie danych ilustrujących rozwój poradnictwa obywatelskiego w Polsce.

³ Por. http://eporady.blogspot.com/2010_08_01_archive.html [dostęp: 28 lutego 2014 roku].

⁴ *Citizens Advice Introduction to the service 2012/13* – http://www.citizensadvice.org.uk/index/aboutus/publications/introduction_citizens_advice.htm [dostęp: 28 lutego 2014 roku].

⁵ Za: *Citizens Advice Introduction to the service 2010/11*, op. cit.

⁶ *Citizens Advice client satisfaction 2012/13* – http://www.citizensadvice.org.uk/index/aboutus/outcomes_of_advice.htm [dostęp: 28 lutego 2014 roku].

Co zatem konstytuuje poradnictwo obywatelskie jako mający wyraźną tożsamość rodzaj usług społecznych?

Po pierwsze, bardzo szeroki (chciałoby się powiedzieć: pełny) zakres przedmiotowy – w zasadzie nie ma ograniczeń co do typu problemu, z którym można przyjść do biura po pomoc, jego personel jest bowiem przygotowany „do poradzenia sobie z każdym problemem, z jakim mógł zetknąć się ktokolwiek – od przekroczenia zadłużenia i problemów związanych z zatrudnieniem po skargi konsumenckie i sprawy mieszkaniowe plus wszystko pomiędzy nimi”⁷.

Po drugie, właściwie nieograniczony zakres podmiotowy – do biura porad obywatelskich może przyjść każdy, niezależnie od swojego statusu, oferowane w nich usługi są bowiem z zasady nieodpłatne. Warto podkreślić, że powszechność dostępu jest od początku immanentną cechą poradnictwa obywatelskiego (jak pisała autorka pierwszej monografii biur porad obywatelskich, w dniu, w którym je otwarto, „Anyone – poor or rich, educated or illiterate, young or old, native or foreigner – was welcome” („Każdy, nieważne biedny czy bogaty, dobrze wykształcony czy nie, młody czy stary, rodowity Anglik czy obcokrajowiec był mile widziany”)⁸.

Po trzecie, porady i informacje są udzielane bezstronnie, co oznacza, że doradcy ani nie oceniają klientów i ich spraw, ani nie angażują się po którejsz ze stron, w tym zwłaszcza nie stoją na straży interesów instytucji – z zasady są jakby neutralnymi pośrednikami

w procesie komunikacji między osobami i rodzinami a instytucjami. Przy czym, co ważne, porady mają charakter poufny w tym sensie, że każdemu, kto z nich korzysta, zapewnia się zachowanie w tajemnicy tego faktu, a także, rzecz jasna, wszystkich informacji, które zostaną ujawnione doradcom podczas spotkania.

**Wartość
i znaczenie poradnictwa
obywatelskiego bierze
się stąd, że każdemu,
komu brakuje kompetencji
poruszania się
w zinstytucjonalizowanym
świecie, pozwala ono je
nabyć, co jest warunkiem
pokonywania trudności
i minimalizowania
problemów**

Po czwarte, doradcy nie podejmują za klientów decyzji, jak należy postąpić w zgłoszonych przez nich sprawach – wybór sposobu działania i jego realizację z zasady pozostawia się klientom. Poradnictwo obywatelskie nie polega zatem na wyrażaniu ludzi w rozwiązywaniu ich problemów – przeciwnie, chodzi w nim o wspieranie w procesie samodzielnego radzenia sobie. W ten sposób wzmacnia ono podmiotowość tych, którzy tracą kontrolę nad danym obszarem życia lub się boją, że mogą ją utracić. W uzasadnionych sytuacjach, gdy na przykład klient nie jest w stanie wykonać pewnych czynności sam, doradca może to zrobić za niego, może być również rzecznikiem jego

uprawnień, nie może jednak stać się jego pełnomocnikiem – tutaj przebiega nieprzekraczalna granica między poradnictwem obywatelskim a kwalifikowanymi usługami prawnymi.

Po piąte, doradcami są wolontariusze, ale tylko osoby najpierw wybrane w toku dość długiego stażu, a następnie przeszkolone. Podstawą ich pracy doradczej nie jest jednak to, co „mają w głowie”, lecz bardzo bogata, stale uaktualniana, kompetentnie przygotowywana i zarządzana baza informacyjna, zawierająca

⁷ Porady obywatelskie. Wprowadzenie do usług 2010/2011, op. cit., s. 5.

⁸ M. Brasnett: *The Story of Citizens Advice Bureaux*, The National Council of Social Service, London 1964 (za: *The story of influence*, s. 10 – https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225910/09_Story_of_influence.pdf [dostęp: 28 lutego 2014 roku], tłumaczenie własne).

regulacje o zasięgu zarówno ogólnokrajowym, jak i lokalnym. Jakość usług opiera się zatem na dwóch filarach: kompetencjach doradczych (rodzaj umiejętności interpersonalnych) pracowników biur i bazie informacyjnej, z której korzystają.

Po szóste, troska o powszechną, łatwą dostępność do poradnictwa obywatelskiego – stąd od początku działanie w ramach sieci biur i świadczenie usług w różnych formach: osobiste (na terenie biura, w innym miejscu publicznym lub w miejscu zamieszkania klienta), telefoniczne i – od czasu rozwoju technologii informatycznych – pocztą elektroniczną i za pośrednictwem specjalnego portalu poradniczego (www.adviceguide.org.uk), stąd również zapewnianie możliwości skorzystania z porady lub informacji w innych językach niż angielski, aby jego niezajomość nie blokowała do nich dostępu.

Powyższa charakterystyka pokazuje, na czym polega usługa poradnictwa obywatelskiego. W istocie chodzi o to, żeby niekrępująco („naturalnie”) i możliwe najprościej dostarczać „zwykłym zjadaczom chleba” pewne *quantum* wiedzy i umiejętności – czasem większe, czasem mniejsze – niezbędne, aby w zinstytucjonalizowanym świecie, nieprzejrzystym ze względu na złożoność struktur i wielość regulacji, mogli się kompetentnie poruszać: skutecznie zarządzać doświadczanym trudnościom i problemom (których zresztą świat instytucji sam jest często źródłem) oraz – jeśli tylko jest to realnie możliwe – rozwiązywać je lub choćby minimalizować ich skutki. Wartość i znaczenie poradnictwa obywatelskiego bierze się stąd, że każdemu, komu tych kompetencji poruszania się w zinstytucjonalizowanym świecie brakuje, pozwala ono je nabyć, co jest warunkiem pokonywania trudności i minimalizowania problemów.

Oczywiście można żyć bez biura porad obywatelskich w bliskiej okolicy i jako znośić kłopoty, istnieje jednak wówczas wysokie ryzyko ich pogłębiania się i multiplikowania. Trzeba pamiętać, że nierozwiązane problemy mają swoje oczywiste negatywne następstwa w skali i mikro, i makro. Dla przeżywających je jednostek i rodzin oznacza to obniżanie się jakości życia i narastające cierpienie, z wszelkimi tego konsekwencjami dla indywidualnego dobrostanu i sprawności w odgrywaniu ról społecznych, z kolei dla społeczeństwa – utrwalanie się (pogłębianie się) nierówności, przyzwolenie na procesy społecznego wykluczania z ich makrostrukturalnymi następstwami ekonomicznymi i politycznymi.

Mając w pamięci naszkicowane wyżej mikro- i makrostrukturalne aspekty poradnictwa obywatelskiego, przy odrobinie „socjologicznej wyobraźni” łatwo zauważyć, że z punktu widzenia funkcjonowania systemu społecznego sens i znaczenie poradnictwa obywatelskiego wykracza daleko poza granice aktu indywidualnej pomocy. Gdy mianowicie jego rozwój osiągnie już efekt skali, co bez wątpienia nastąpiło w Wielkiej Brytanii, można w nim dostrzec ważny mechanizm samoregulacji, który zapobiega pojawianiu się (narastaniu) dysfunkcji społecznych przez to, że korekcja jest przeprowadzana u podstaw ładu społecznego, na poziomie codziennych relacji „obywatele – instytucje publiczne i prywatne”. Poradnictwo obywatelskie z pewnością nie stanowi panaceum, nie ma także miary, żeby oszacować, jak bardzo skutecznie udaje mu się tę profilaktyczną funkcję pełnić, ale bez wątpienia jest to jeden z ważnych środków redukcji wielu negatywnych zjawisk w pewnym sensie od zarania i usprawniania systemu społecznego jako całości. W oficjalnej misji służby poradnictwa obywatelskiego nazywają to działaniem na rzecz bardziej godziwego (sprawiedliwego) społeczeństwa (*to make society fairer*) i wskazują dwa podstawowe sposoby osiągnięcia tego celu:

- dostarczanie porad ludziom, którzy ich potrzebują w związku z doświadczanymi problemami,
- usprawnianie polityk i praktyk, które wywierają wpływ na życie jednostek i rodzin.

O pierwszym sposobie była już mowa wcześniej, na czym zatem polega usprawnianie polityk i praktyk? Przyjrzyjmy się drugiemu wymiarowi regulatywnej roli poradnictwa obywatelskiego.

System biur porad obywatelskich – oprócz świadczenia usług doradczych indywidualnym klientom – realizuje jeszcze jeden typ aktywności. Tym razem głównym ich odbiorcą są, ogólnie rzecz ujmując, władze i instytucje publiczne, działania są zaś podejmowane po to, aby wpływać na prowadzone przez nie polityki publiczne. Zauważmy, że do ich wykonywania służby poradnictwa obywatelskiego są wyjątkowo dobrze przygotowane. W biurach bowiem, jakby naturalnie, kumuluje się wiedza o tym, co ludzi boli, co stanowi dla nich problem, czego dotyczą problemy, skąd się biorą. Zasób ten dla każdego, kto za polityki publiczne w taki czy inny sposób odpowiada i chce je prowadzić dobrze, ma wartość trudną do przecenienia. Właśnie ją miał na myśli Lord Beveridge, mówiąc o biurach, że są jak „a window through which social workers and

legislators could see the man in the street” („okno, przez które pracownicy socjalni i prawodawcy mogą dostrzec człowieka z ulicy”)⁹.

Wypada bardzo mocno podkreślić, że od początku istnienia poradnictwa obywatelskiego ta gromadząca się wiedza o ludzkich doświadczeniach jest w biurach świadomie zbierana, opracowywana i analizowana. Na tej podstawie są formułowane wnioski dotyczące tego, jaki rzeczywisty wpływ na życie Brytyjczyków mają istniejące regulacje z zakresu polityki społecznej („stare” lub nowo wdrażane), jakie nowe sprawy wymagają uregulowania i jak powinno ono wyglądać. Co prawda trudno ocenić, czy i ten rodzaj aktywności jest równie skuteczny, jak działalność poradnicza, istnieje jednak wiele dowodów na to, że władze publiczne rzeczywiście liczą się ze stanowiskiem biur porad obywatelskich, że – innymi słowy – ich wpływ na polityki publiczne jest realny. Zilustrujmy to dwoma przykładami, wybranymi z wielu: pierwszy dotyczy początkowego okresu działalności biur, drugi – ostatnich lat. W latach czterdziestych XX wieku (czasy drugiej wojny światowej i ujawniania się jej skutków) pod wpływem argumentacji dostarczonej przez biura rząd uwzględnił dodatkowy przydział odzieży dla kobiet w ciąży¹⁰. W 2011 roku udało się przekonać rząd, aby odstąpił od redukcji dodatku mieszkaniowego o 10% w wypadku osób pobierających zasiłek dla poszukujących pracy dłużej niż od dwunastu miesięcy¹¹.

Aby wpływać na działania władz publicznych (legislacyjne, wykonawcze, kontrolne), służby poradnictwa obywatelskiego stosują wiele metod. Po pierwsze, publikują raporty i opracowania, w których opisują wyłaniające się kwestie na podstawie rzetelnego materiału faktograficznego (w tym danych liczbowych). Stanowią one często podstawę inicjowania działań przez instytucje publiczne lub indywidualnych polityków. Po drugie, prezentują swoje stanowisko w trakcie bezpośrednich spotkań z przedstawicielami władz i instytucji publicznych albo właściwych dla danej sprawy komisji, w tym parlamentarnych. Po trzecie, organizują kampanie (w tym wypadku, żeby odnieść sukces,

konieczne jest bardzo staranne przemyślenie i przygotowanie kampanii). Po czwarte, posługując się grupą operującą w parlamencie zawodowych lobbystów, stosują klasyczny lobbying. Dodajmy, że działania mające na celu współkształtowanie polityk publicznych są podejmowane na szczeblu zarówno centralnym, jak i lokalnym. Bardzo często prowadzi się je we współpracy z innymi partnerami społecznymi. Cechą wspólną tych działań – i źródłem ich wiarygodności – jest to, że za podstawę mają one materiał dowodowy zbierany „na samym dole” przez lokalne biura porad obywatelskich. Na tym również polega, nazwijmy to, ich siła polityczna – takiego materiału odpowiedzialny polityk czy funkcjonariusz publiczny nie może po prostu zignorować.

Skalę aktywności służb poradnictwa obywatelskiego w relacjach z władzami i instytucjami publicznymi ilustruje następujący szacunek – w latach 2010–2011 dzięki staraniom tych służb poprawiono regulacje prawne i praktyki instytucjonalne tak, że stały się one korzystniejsze dla 6,8 miliona osób¹².

Przytoczona wyżej liczba – znów imponująca – to kolejny wskaźnik skali działalności służb poradnictwa obywatelskiego. Rodzi się w związku z tym pytanie o to, jak do tego doszło oraz jakie są organizacyjne i materialne podstawy tej działalności.

Na ogół jako moment narodzin biur porad obywatelskich podaje się datę 4 września 1939 roku¹³. Tego dnia – nazajutrz po przystąpieniu Wielkiej Brytanii do drugiej wojny światowej i cztery dni po jej rozpoczęciu – na terenie Anglii i Walii swoje drzwi otworzyły pierwsze placówki tego typu. Idea świadomego i celowego zakładania centrów poradniczych, dostępnych dla każdego, kto nie wie, jak poradzić sobie z problemem, jest jednak dużo starsza. Pojawiła się ona w raporcie dotyczącym opieki społecznej, przygotowanym w 1924 roku przez członka brytyjskiego rządu, konserwatystę sir Henry’ego Bettertona. Argument podstawowy był następujący: potrzeby poradnicze ludności stały się bardziej wymagające i skomplikowane, niż to było niegdyś, dlatego do ich zaspokajania są potrzebni odpowiednio przygotowani doradcy, wyposażeni w wiedzę

⁹ *Ibidem*, s. 6 (tłumaczenie własne).

¹⁰ *The story of influence*, *op. cit.*

¹¹ *Citizens Advice Social policy impact report 2010/11*, *op. cit.*

¹² *Ibidem*.

¹³ Historię brytyjskich służb poradnictwa obywatelskiego rekonstruuje na podstawie: *The history of the Citizens Advice service. The 1930s and 40s* – http://www.highwycombecab.org.uk/About_Us/pdfs/bite_size_history_1_april06.pdf; *The history of the Citizens Advice service. the 1960s to yesterday* – http://www.highwycombecab.org.uk/About_Us/pdfs/bite_size_history_2_april06.pdf [dostęp: 28 lutego 2014 roku].

i umiejętności oraz wsparcie, a więc zasoby, których dotychczasowi nieformalni dostarczyciele porad – lepiej wykształceni, szanowani, uważani za mądrych sąsiedzi (członkowie społeczności) – nie mają. Pomysł pozostał wówczas na papierze, ale pojedyncze placówki tego typu zaczęły się pojawiać. Najprawdopodobniej pierwszą z nich był ośrodek o nazwie Citizens' Friend, założony przez grupę lokalnych organizacji ochotniczych skupionych w Chester Council for Social Welfare.

Do idei powołania usług informacyjnych powiązanych z nowo tworzonymi służbami pomocy społecznej rząd brytyjski powrócił w połowie lat trzydziestych XX wieku, ale rzeczywisty impuls, który doprowadził w końcu do powstania biur porad obywatelskich, dały przygotowania do zbliżającej się wojny. W 1938 roku w National Council of Social Services (największa brytyjska organizacja „parasolowa”, zrzeszająca obecnie ponad 10 tysięcy organizacji ochotniczych, od 1980 roku działająca pod nazwą National Council for Voluntary Organisations) powołano grupę roboczą z zadaniem zastanowienia się nad potrzebami ludności cywilnej, które mogą się pojawić w okresie wojny, i rolą sektora ochotniczego w ich zaspokajaniu. Jeden z wniosków był następujący: należy na obszarze całego kraju powołać biura pomocy obywatelom (*citizens aid bureaux*), przede wszystkim w dużych miastach i na obszarach zindustrializowanych, tam bowiem dezorganizacja społeczna może przybierać najostrzejsze formy. Niczym innym zatem, jak realizacją uprzednio przygotowanego planu, było to, że już we wrześniu 1939 roku biura takie (nazwane już biurami porad obywatelskich) rzeczywiście rozpoczęły działalność, i to od razu na szeroką skalę – w ciągu miesiąca uruchomiono ich blisko dwieście.

Podkreśliśmy, że poradnictwo obywatelskie było projektem nie tylko przygotowanym i zainicjowanym przez National Council of Social Services, ale także przez długie lata tak naprawdę przez tę organizację prowadzonym, a przyjęty przez nią model rozwoju poradnictwa obywatelskiego w gruncie rzeczy obowiązuje do dziś. Trudno się temu dziwić, jak dotąd bowiem jego stosowanie przynosi znakomite rezultaty. Istotę tego modelu można zawrzeć w trzech punktach:

- każde biuro jest prowadzone jako niezależna organizacja lokalna,

- biura tworzą sieć,
- na szczeblu ogólnokrajowym działa ośrodek, który pełni wobec sieci funkcje centralne: integruje lokalne biura, ale także prowadzi inne działania służące wzmocnieniu ich potencjału.

Istotę relacji wiążącej lokalne biura i ośrodek centralny oddają, pochodzące z lat czterdziestych XX wieku, słowa członka National Citizens Advice Bureau Committee: „It is upon you and not us in London that the movement stands or falls” („To od was, a nie od nas w Londynie zależy, czy ruch się utrzyma, czy też upadnie”) ¹⁴. Model ten był wdrażany od początku, choć nie w tej samej formule instytucjonalnej – biura od razu powstawały jako samodzielne organizacje, ale zadania „londyńskie” przez ponad trzydzieści lat pozostawały w gestii specjalnie w tym celu tworzonych struktur w ramach National Council of Social Services. Dopiero w 1972 roku sprawowanie funkcji centralnych systemu poradnictwa obywatelskiego zostało powierzone nowo utworzonej niezależnej organizacji National Association of Citizens Advice Bureaux, obecnie działającej pod nazwą Citizens Advice.

Podczas drugiej wojny światowej służba poradnictwa obywatelskiego rozwijała się dynamicznie, pod koniec 1943 roku działało już bowiem 1060 biur. Było to możliwe dzięki pomocy rządowej – z indywidualnych grantów przyznawanych przez brytyjski resort zdrowia (Ministry of Health) powstawały lokalne biura, osobne środki otrzymała National Council of Social Services. Pozwoliły one utworzyć w jej ramach niewielki zespół, którego członkowie jeździli po kraju, udzielając biurom technicznego wsparcia zarówno w procesie ich tworzenia, jak i w trakcie funkcjonowania.

W pierwszych latach, zgodnie z pierwotnymi („ratowniczymi”) założeniami, zdecydowana większość spraw, z którymi ludzie przychodzili do biur, szukając w nich pomocy, była związana bezpośrednio z wojną: ewakuacje, odszkodowania za zniszczone mienie, poszukiwania zaginionych żołnierzy. Nie była to jednak przewaga przygniatająca. Okazało się bowiem, że zwracano się tam także z problemami, które z wojną nie miały nic wspólnego, na przykład naprawami domowymi, wypadkami, rozwodami, adopcjami, emeryturami, sporami sąsiedzkimi – był to dowód na to, że także w czasie pokoju popyt na usługi doradcze nadal będzie występować.

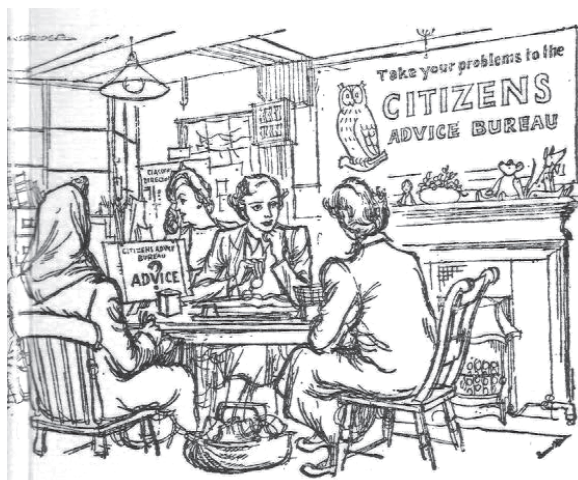
¹⁴ The history of the Citizens Advice service. The 1930s and 40s, op. cit., s. 6 (tłumaczenie własne).

Porad i informacji udzielali, zatrudniani zazwyczaj na „pół etatu”, wolontariusze – osoby dysponujące przydatnym przygotowaniem zawodowym, w tym pracownicy socjalni. Biura działały na ogół w lokalach przydzielanych przez władze lokalne, ale nie zawsze było to możliwe, często konieczna była zaś improwizacja – na przykład w zbombardowanym doszczętnie Coventry biuro funkcjonowało w zasadzie na ulicy, a do uruchamiania mobilnych punktów używano odpowiednio przystosowanych samochodów do przewożenia koni.

Warto podkreślić, że równoległe do świadczenia pomocy obywatelom biura od początku pracowały nad rozwojem samej usługi i profilem swojej aktywności. W zasadzie do końca lat czterdziestych XX wieku tożsamość usług poradnictwa obywatelskiego została wykształcona i zbudowano podstawy zapewniania ich jakości. Już w 1940 roku sformułowano pierwsze standardy w tym zakresie, których bardziej rozwiniętą na podstawie doświadczeń i dyskusji wersję przyjęto w 1947 roku. Nie zakończyło to, rzecz jasna, procesu ich doskonalenia, trwającego do dziś. Szybko również zwrócono uwagę na potrzebę szkolenia kadr doradców: w 1946 roku rozpoczęto treningi (warsztaty) dla doświadczonych doradców i potencjalnych liderów biur, które, z jednej strony, miały aktualizować ich wiedzę, z drugiej zaś strony – służyły wypracowywaniu zasad działalności biur. Ponadto zaakceptowano, koordynowany na szczeblu krajowym, program szkolenia dla nowych doradców i przyjęto standardowy sylabus, według którego biura miały organizować takie szkolenia. Poza określeniem standardów usług i zbudowaniem systemu szkolenia doradców do rozwiązania problemów o największym znaczeniu dla tożsamości i jakości funkcjonowania służb poradnictwa obywatelskiego pozostały jeszcze dwie kwestie: zaopatrywanie doradców w wiarygodne materiały informacyjne, służące za podstawę ich pracy z klientami, i prowadzenie działań w obszarze polityki społecznej. Pierwszą sprawę uregulowano w 1947 roku, z kolei w 1948 roku uporządkowano zasady gromadzenia danych niezbędnych do podejmowania działań w zakresie drugiej wymienionej kwestii. Dodajmy, że wszystkie te decyzje podejmowała zbierająca się corocznie (począwszy od 1945 roku) krajowa konferencja biur, która wyznaczała podstawowe kierunki rozwoju poradnictwa obywatelskiego. Jej zapleczem technicznym i – nazwijmy to – eksperckim oraz „organem wykonawczym” był działający w ramach National Council of Social Services zespół, który

z czasem przybrał, wcześniej już wspomnianą, nazwę National Citizens Advice Bureau Committee.

Warto zauważyć, że rozwój potencjału służby poradnictwa obywatelskiego, o którym była mowa, dokonywał się w sytuacji, gdy po zakończeniu wojny rząd – uznawszy, że w zasadzie powody jej powstania przestały istnieć – zaczął wycofywać finansowe wsparcie (zarówno dla lokalnych biur, jak i dla National Council of Social Services), a z nastaniem lat pięćdziesiątych XX wieku wstrzymał je całkowicie. W rezultacie liczba biur zaczęła spadać – w 1948 roku było ich 570, do początku lat sześćdziesiątych, kiedy powróciły środki rządowe, dotrwało już tylko 415 takich placówek.



Ilustracja 1. Rysunek przedstawiający biuro porad obywatelskich, zamieszczony w latach pięćdziesiątych XX wieku w tygodniku satyrycznym „Punch”

Trudny czas końca lat czterdziestych XX wieku i następnej dekady służby poradnictwa obywatelskiego nie tylko przetrwały (pod koniec tego okresu liczba załatwianych rocznie spraw osiągnęła pułap 1 miliona), ale także – w wymiarze jakościowym – się rozwinęły. Złożyło się na to kilka okoliczności:

Po pierwsze, wojna się co prawda skończyła, ale różne problemy doświadczane przez obywateli pozostały – i te niezwiązane z wojną, i te, które się ujawniły jako jej następstwa. W skali masowej taki charakter miał na przykład problem mieszkaniowy (niedostatek mieszkań, zniszczenia wojenne), wiele osób szukało więc pomocy w sprawach z tego zakresu.

Po drugie, oprócz „starych” problemów zaczęły się intensywnie pojawiać nowe. Ich źródła były rozmaite – na przykład powojenna rekonstrukcja gospodarki powodowała, że ludzie napotykali trudności związane z potrzebą zdobywania nowych kwalifikacji zawodowych i z zatrudnieniem, instalacja instytucji państwa opiekuńczego wiązała się z wprowadzaniem wielu nowych skomplikowanych przepisów, w których gąszczu obywatele często się gubili, w następstwie rozwoju handlu i technik handlowych coraz częściej konsumenci stawali się ich ofiarami.

Po trzecie, co prawda wsparcie rządowe zostało wycofane, aby jednak utrzymać dostatecznie silne służby poradnictwa obywatelskiego, choćby w liczbie okrojonej skali, konieczne były, mówiąc współczesnym językiem, zasoby i infrastruktura społeczeństwa obywatelskiego. Środki materialne niezbędne do funkcjonowania biur zapewniły źródła prywatne, między innymi Carnegie Trust czy Joseph Rowntree Foundation. Innego typu oparcie biura znajdowały w strukturach *voluntary sector*. Lokalnie, choć działały jako niezależne i autonomiczne podmioty¹⁵, często były tworzone przez funkcjonujące w społecznościach *councils for voluntary service* – organizacje – powiedzielibyśmy – infrastrukturalne, powoływane po to, żeby świadczyć na rzecz lokalnych organizacji ochotniczych różnego typu usługi, wspierać ich współpracę i rozwój. Na szczeblu krajowym zaś oparciem była National Council of Social Services – w latach pięćdziesiątych XX wieku organizacja z już ponad trzydziestoletnim stażem.

Po czwarte, sukces, jaki biura odniosły w pierwszym, „wojennym” okresie swojego funkcjonowania, musiał się zapisać w pamięci i świadomości obywateli – osiągnięta społeczna renoma nie mogła być bez znaczenia dla podtrzymania woli ich dalszego działania.

Dzięki zatem, z jednej strony, potrzebom społecznym i popytowi na usługi, z drugiej zaś strony – dzięki sile *voluntary sector*, służby poradnictwa obywatelskiego w lata sześćdziesiąte XX wieku weszły w nie najgorszej kondycji: z systematycznie rosnącą liczbą klientów, z rozwijającym się *know-how*, z umacnianiem swojej obecności w życiu Brytyjczyków. Nowa dekada przyniosła istotne zmiany: brytyjskie *welfare*

state wkraczało w fazę rozkwitu, a wraz z tym powróciły rządowe fundusze kierowane zarówno do lokalnych biur, jak i do działającego na ich rzecz ośrodka „londyńskiego”. Nadszedł długi okres stabilnego rozwoju, obejmującego między innymi uzyskanie pełnej samodzielności organizacyjnej z chwilą utworzenia w 1973 roku, dzięki rządowemu grantowi, National Association of Citizens Advice Bureaux. Ponadto:

- wzrosła liczba biur i załatwionych spraw: w 1973 roku działało 615 biur, a liczba rozpatrywanych spraw wynosiła 1,9 miliona rocznie, w 1979 roku było już 818 biur i 3,3 miliona prowadzonych spraw,
- w wyniku wprowadzenia zasady kategoryzacji spraw udoskonalono metodę tworzenia bazy informacyjnej dla doradców,
- zreformowano system szkolenia kadr – szkolenia są prowadzone na szczeblu centralnym (najpierw objęły one nowych doradców, później także kadrę zarządzającą) – i opracowano pakiety szkoleniowe, również do celów samokształceniowych,
- w wyniku starannych analiz ujawniano nierówności w dostępie do usług poradniczych: geograficzne (na przykład obszary wiejskie) i społeczne (osoby niepełnosprawne, osoby należące do mniejszości etnicznych), w związku z tym uruchomiono nowe formy ich świadczenia, między innymi wychodzenie z nimi „w teren” – do mieszkań prywatnych, szpitali, więzień czy zakładów pracy,
- zostały wdrożone nowe formy usług, na przykład prowadzenie indywidualnych spraw konsumentkich, zadłużeń, z zakresu świadczeń społecznych i zatrudnienia,
- zintensyfikowano aktywność w obszarze polityki społecznej, prowadzonej na szczeblu zarówno centralnym, jak i lokalnym,
- zmienił się społeczno-demograficzny profil doradców wolontariuszy (pojawiły się osoby młodsze i bardziej zróżnicowane), jednocześnie wzrosła złożoność problemów, z którymi ludzie zgłaszali się do biur, co pobudziło dyskusję, czy – i w jakiej mierze – funkcja ta powinna ulegać profesjonalizacji,
- sukcesywnie wprowadzano do użytku technologie informacyjne.

¹⁵ Warto wyjaśnić formę prawną, w jakiej działały – i nadal działają – biura porad obywatelskich. Jest to *company limited by guarantee* – alternatywny dla spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i niewystępujący w polskim prawie typ korporacji, stosowany w wypadku organizacji prowadzących działalność *non profit*. Istotne jest to, że w takich (niekomercyjnych) korporacjach rada nadzorcza (*board of directors*) składa się na ogół z osób ważnych w danej społeczności, co wpływa na pozycję i rangę organizacji i jej społeczne zakorzenienie. Należy dodać, że *company limited by guarantee* to podstawowa forma prawna stosowana przez brytyjski *voluntary sector*.

Rzecz jasna, w ciągu minionych dekad zmieniały się również profile podstawowych problemów, z jakimi Brytyjczycy nie mogli sobie poradzić. Odzwierciedlały one zachodzące procesy społeczne i gospodarcze, ale także następstwa prowadzonej polityki społecznej. Nie ma powodu, aby tutaj bliżej przyglądać się tej sprawie, odnotujmy więc tylko, że w ostatnich dekadach szczególnie mocno zaznaczyła się problematyka zadłużeń.

W 2014 roku minie 75 lat od chwili, gdy pierwsze brytyjskie biura porad obywatelskich rozpoczęły swoją publiczną służbę. Tak jak niegdyś, każdy, kto szuka pomocy, otrzyma w nich wsparcie: informację, poradę, podjętą na jego rzecz interwencję. Nad jakością świadczonych usług czuwa Citizens Advice (National Association of Citizens Advice Bureaux): pomaga zakładać i prowadzić biura, szkoli kadry, zaopatruje doradców w narzędzia pracy (przede wszystkim stale aktualizowaną bazę informacyjną), doskonalą poradniczeknow-how. Jednocześnie Citizens Advice zbiera i analizuje dane gromadzone w biurach i na tej podstawie stara się wpływać na politykę publiczną: identyfikuje sprawy, które wymagają uregulowania, proponuje rozwiązania, ocenia i komentuje skutki wprowadzonych regulacji. Skale prowadzonych działań ilustrowały liczne dane zaprezentowane na wstępie niniejszego opracowania, dodajmy do nich jeszcze kilka: funkcjonującą na terenie Anglii i Walii sieć tworzy 360 niezależnych organizacji (stan na 2012 rok), każda o statusie *charity* (brytyjski odpowiednik polskiej organizacji pożytku publicznego), pracuje w nich blisko 28 tysięcy osób, spośród których jedna czwarta to pracownicy etatowi, pozostali są wolontariuszami.

Warto podkreślić, że obecnie patronem służb poradnictwa obywatelskiego jest księżna Anna, córka panującej królowej Anglii Elżbiety II. Uznanie rodziny królewskiej dla Brytyjczyków znaczy naprawdę dużo, dlatego można się domyślać, że pełni ono ważne funkcje. W społeczeństwie brytyjskim poradnictwo

obywatelskie jest w gruncie rzeczy traktowane – aby użyć kategorii ekonomicznej – jako dobro publiczne, patronat rodziny królewskiej stanowi więc w tej sytuacji symboliczną ochronę tego stanu rzeczy i ma gwarantować, żeby właściwe dobrom publicznym finansowanie było zapewnione także w wypadku poradnictwa obywatelskiego (tak jak to było u jego początków i trwa do dziś).

Z wyjątkiem lat pięćdziesiątych XX wieku podstawą finansowania służb poradnictwa obywatelskiego w Wielkiej Brytanii były środki publiczne, uzupełniane grantami przyznawanymi przez prywatne fundacje i trusty oraz darowiznami (osobno należy w tym

miejscu zwrócić uwagę na znaczenie, nieujmowanej w formalnych bilansach, darowizny w formie pracy własnej – wolontariusze stanowią przecież większość kadr zatrudnionych w lokalnych biurach). Trzeba jednak podkreślić, że proporcje środków publicznych i prywatnych przeznaczanych na podtrzymywanie i rozwój poradnictwa obywatelskiego zmieniały się „w czasie” i „w przestrzeni” (i zapewne nadal będą się zmieniać). W czasie, ponieważ w ciągu minionych dekad w Wielkiej Brytanii ulegała zmianie sytuacja polityczna i gospodarcza, z nią zaś – szczodrość prowadzonej polityki społecznej. W przestrzeni, ponieważ, przypomnijmy, każde lokalne biuro to samodzielna, autonomiczna organizacja, która sama troszczy się o środki na swoje utrzymanie. Struktura budżetów biur po stronie przychodów będzie się więc różnić, działają one bowiem w społecznościach zróżnicowanych pod względem dostępnych zasobów i potrzeb. Na przykład dla Biura Porad Obywatelskich w Rutland (najmniejsze historycznie hrabstwo położone w środkowej Anglii i zamieszkałe przez niespełna 38 tysięcy mieszkańców) w ostatnich latach środki na prowadzenie działań poradniczych zapewniały niemal wyłącznie kontrakty na świadczenie usług zawierane z lokalnymi władzami (w 2012 roku przychody z tego tytułu stanowiły 90% budżetu, w 2013 roku – blisko 78%). Z kolei dla Biura Porad Obywatelskich

W społeczeństwie brytyjskim poradnictwo obywatelskie jest traktowane jako dobro publiczne, znajduje się także pod patronatem rodziny królewskiej

– blisko 78%). Z kolei dla Biura Porad Obywatelskich

w Coventry (miasto w środkowej Anglii, liczące ponad 300 tysięcy mieszkańców) środki publiczne także mają największe znaczenie, ale wyraźnie mniejsze niż dla Rutland – granty przyznane przez władze Coventry i resort sprawiedliwości (z funduszu przeznaczanego na finansowanie pomocy prawnej) stanowiły w 2011 roku 30% jego przychodów, w 2012 roku sięgnęły 34% przychodów, ale – w porównaniu z innymi – były zdecydowanie najwyższe (pozostałe przychody pochodziły łącznie z kilkunastu prywatnych źródeł). Jak widać, znaczenie środków publicznych dla finansowania biur porad obywatelskich nie zawsze jest takie samo, zawsze jednak środki publiczne stanowią materialną podstawę ich funkcjonowania. Dodajmy, że przede wszystkim chodzi tutaj o środki przyznawane przez władze lokalne – w roku finansowym 2010/2011 stanowiły one 42,7% ogólnej kwoty przychodów lokalnych biur¹⁶.

Jest dość zrozumiałe, że los – także w pełni autonomicznej i samodzielnej – organizacji, jaką jest National Association of Citizens Advice Bureaux, zależy od środków publicznych w większym stopniu niż lokalnych biur. W jej wypadku kluczowe znaczenie mają jednak środki rządowe, co wynika z tego, że działa ona na szczeblu krajowym, nie zaś lokalnie, i pełni funkcje ogólnokrajowe, dlatego właśnie rząd, po stronie sektora publicznego, jest jej jakby naturalnym partnerem. W roku finansowym 2010/2011 granty rządowe stanowiły blisko 76% przychodów tej organizacji¹⁷.

Patrząc na tradycję i stan obecny poradnictwa obywatelskiego w Wielkiej Brytanii, nie sposób dostrzec znaków, które by wskazywały, że proces jego stałego rozwoju mógłby być trwale zahamowany.

Poradnictwo obywatelskie to bardzo brytyjska inwencja, w naszkicowanej zaś wyżej historii tego zjawiska widać jak na dłoni niektóre podstawowe cechy brytyjskiej wersji *welfare state*, zwłaszcza bardzo ważną rolę trzeciego sektora i jego dynamiczne relacje z sektorem publicznym. Nie dziwi zatem, że analogiczne do opisanego systemu zostały rozwinięte także w Szkocji, Ir-

landii Północnej czy krajach należących do Wspólnoty Brytyjskiej (na przykład w Australii). W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku idea poradnictwa obywatelskiego trafiła także do Polski (oraz innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej: Węgier, Czech, Słowacji, Rumunii, Litwy) i spotkała się z jednoznacznie pozytywną reakcją¹⁸. Przesądziły o tym co najmniej dwie przesłanki.

Pierwsza z nich wiązała się z przeświadczeniem, że w nowej, intensywnie zmieniającej się rzeczywistości ludzie muszą czuć się szczególnie zagubieni. Reforma administracyjna, reforma polityczna i reforma ekonomiczna całkowicie odmieniły ład instytucjonalny państwa, co nawet dla lepiej wykształconych i lepiej zorientowanych członków społeczeństwa mogło stanowić źródło trudności w codziennym funkcjonowaniu i rozwiązywaniu własnych problemów, a cóż dopiero dla przeciętnych obywateli – „szarych zjadaczy chleba”. W tym wymiarze społeczna użyteczność poradnictwa obywatelskiego była zatem oczywista, potrzeba jego istnienia zaś – nie do zakwestionowania. Tym, którzy nie mogą uporać się ze swoimi kłopotami, oferowało ono bowiem informację o ich prawach i uprawnieniach, o możliwościach rozwiązania ich problemów, o stosowanych procedurach. Niesłychanie ważne było również to, że wsparcia mógł szukać każdy w dowolnej sprawie. Powszechność poradnictwa obywatelskiego zapobiegała więc stygmatyzacji.

Druga przesłanka bardzo przychylniej recepcji idei poradnictwa obywatelskiego polegała na jego – nazwijmy to – fundamentalnym wymiarze i znaczeniu dla funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego. Otóż, nie ulegało wątpliwości, że poradnictwo obywatelskie to jedna z zespołu praktyk, które określają naturę członkostwa we wspólnocie politycznej, ponadto zawiera w sobie wiele elementów procesu *empowermentu*, kształci bowiem wiedzę i umiejętności potrzebne do rozumienia zasad obowiązujących w zinstytucjonalizowanym środowisku życia i kompetentnego w nim działania. Było zatem jasne, że poradnictwo obywatelskie może odgrywać istotną rolę zarówno jako rzeczywisty przejaw społeczeństwa obywatelskiego, jak i jako

¹⁶ *Citizens Advice Introduction to the service 2010/11, op. cit.*

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ Jest niewątpliwą i wielką zasługą Jana Zaborowskiego, zmarłego w 2010 roku założyciela i wieloletniego dyrektora Fundacji Samaritanus, że ideę poradnictwa obywatelskiego do Polski przywiózł i skutecznie zaszczepił.

instrument rozwoju obywatelskości – pełnego i pełnoprawnego uczestnictwa w życiu publicznym.

Wypada przypomnieć, że tkanka instytucji obywatelskich w polskim społeczeństwie była wówczas bardzo słaba. W znacznej mierze odpowiadały za to czynniki historyczne, przecież istotą tak zwanego społeczeństwa realnego socjalizmu było pełne podporządkowanie obywateli państwu. Dopiero powstanie w 1980 roku Naczelnego Sądu Administracyjnego uczyniło wyłom w totalitarnym monolicie – decyzje administracji państwowej poddano kontroli sądowej. Drugim wyłomem, który nastąpił w 1987 roku, było powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich – w ten sposób obywatele uzyskali możliwość ochrony swoich praw i wolności w wypadku ich naruszenia przez organy władzy państwowej.

Upadek realnego socjalizmu na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku zaowocował wybuchem aktywności obywatelskiej. Wśród podejmowanych inicjatyw wiele służyło w istocie rozwijaniu i wzmacnianiu obywatelskości. Miały one jednak charakter selektywny – albo były kierowane do wybranych kategorii (na przykład osoby niepełnosprawne), albo dotyczyły wybranych zagadnień (na przykład sprawy konsumenckie). Powstawały więc punkty informacyjne i doradcze, rozpoczynali działalność rzecznicy interesów, publikowano broszury i ulotki. Niewątpliwym walorem tych inicjatyw był ich często lokalny charakter – podejmowano je tam, gdzie toczyło się codzienne życie. Inicjatywy te niewątpliwie były bardzo cenne i potrzebne, niemniej jednak w rezultacie nie stwarzały one istotnego przełomu w sferze rozwijania i wzmacniania obywatelskości na poziomie lokalnym. Wydawało się, że sprostać temu wyzwaniu może rozwinięta sieć poradnictwa obywatelskiego.

W tych okolicznościach w 1996 roku doszło do uruchomienia w Warszawie pierwszego polskiego Biura Porad Obywatelskich. Zaraz po nim powstały biura w Przemyślu, we Wrocławiu i w Łomży. W 1998 roku zawiązał się, jako stowarzyszenie osób prawnych, Związek Biur Porad Obywatelskich – organizacja działająca na szczeblu krajowym, mająca łączyć lokalne biura w sieć i wspierać rozwój tej sieci.

Pierwsza dekada polskiego poradnictwa obywatelskiego może być uznana za okres jego rozwoju,

jak na krajowe warunki – dość szerokiego: w 2008 roku w Polsce działało 38 biur, które świadczyły usługi poradnicze w 73 lokalizacjach, pracowało zaś w nich blisko 300 osób (około 60% spośród nich stanowili wolontariusze). Kadra ta udzieliła prawie 30 tysięcy porad dla 32 tysięcy klientów. Było to możliwe dzięki temu, że poradnictwo obywatelskie – wpisując się dobrze w takie idee, jak rozwój społeczeństwa obywatelskiego czy rozwój współpracy trzeciego sektora z administracją publiczną (w tamtym okresie traktowane jako szczególnie ważne) – znajdowało się dość wysoko w hierarchii priorytetów¹⁹. To z kolei ułatwiało dostęp do środków finansowych publicznych i prywatnych, zarówno polskich (na przykład Fundacja im. Stefana Batoryego, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności), jak i zagranicznych (między innymi Charles Mott Foundation, Ford Foundation, British Know How Fund), przy czym dla funkcjonowania Związku Biur Porad Obywatelskich te ostatnie miały znaczenie zupełnie podstawowe. Wyrazem zdobytego przez poradnictwo obywatelskiego uznania było to, że w 2002 roku reprezentujący je Związek Biur Porad Obywatelskich trafił na listę laureatów Nagrody Pro Publico Bono i został objęty patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich. Później, w ostatnich latach, koniunktura na poradnictwo obywatelskie wyraźnie się jednak pogorszyła (nie w sensie spadku popytu na usługi – ten jest zawsze wysoki, ale z punktu widzenia szans na zdobycie przez biura środków na prowadzenie podstawowej działalności poradniczej). W konsekwencji liczba biur spadała – w 2012 roku było ich już tylko 27, mimo to w stosunku do lat poprzednich wzrosła liczba udzielonych porad (około 35 tysięcy), liczba klientów pozostała zaś na zbliżonym poziomie (29 tysięcy osób). Stało się tak mimo możliwości sięgnięcia po środki rozdysponowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – należące do sieci biura porad obywatelskich właściwie z nich nie skorzystały.

Od początku obecności w Polsce idei poradnictwa obywatelskiego przyjęto jako oczywiste założenie, że będzie ono działać zgodnie z brytyjskim pierwowzorem. W dużej mierze tak się zresztą stało – polskie biura porad obywatelskich świadczą w gruncie rzeczy ten sam typ usług i stosują te same zasady, co brytyjskie. Podobnie Związek Biur Porad Obywatelskich, w miarę

¹⁹ Dane Związku Biur Porad Obywatelskich.

swoich możliwości, stara się działać jak brytyjska Citizens Advice. Nie wszystko jednak, co zamierzano zrobić, się udało, pojawiły się bowiem odstępstwa, które jednak w żaden sposób nie rzutują na tożsamość świadczonych w Polsce usług poradnictwa obywatelskiego:

- nie udało się stworzyć i rozwinąć bazy informacyjnej dla doradców – czynione przez wiele początkowych lat próby zdobycia na ten cel środków się nie powiodły, co ograniczyło możliwość budowania służby poradnictwa obywatelskiego opartego na wolontariacie, w konsekwencji zaś doprowadziło do tego, że w polskich biurach relatywnie większa niż w brytyjskich jest rola doradców etatowych,
- nie udało się rozruszać „drugiego filaru” służb poradnictwa obywatelskiego – oddziaływania na polityki publiczne. Podstawy tego typu aktywności zostały stworzone – od 2003 roku działa internetowa baza danych, w której są rejestrowane sprawy zgłaszane przez klientów. Istnienie tej bazy, jako źródła wiarygodnych dowodów, umożliwia prowadzenie działań na rzecz zmian w polityce społecznej zarówno na

poziomie lokalnym (tam, gdzie działa biuro), jak i na poziomie kraju, ale tylko jedna taka próba została dotychczas podjęta (kampania na rzecz przeciwdziałania dziedziczeniu długów), na więcej nie było ani sił, ani zasobów.

Doświadczenia poradnictwa obywatelskiego w Polsce, już blisko dwudziestoletnie, dowodzą tego samego, co zaobserwowano w Wielkiej Brytanii – że jest to rodzaj usług społecznych niebywale użytecznych, i to właśnie w takiej formule, w jakiej są one świadczone: dostępne dla każdego, bezpłatne, bezstronne, niezależne, poufne. Nie zdarzyło się dotąd, żeby w Polsce biuro zostało zamknięte z braku społecznego zapotrzebowania. I pewnie się nie zdarzy. Problemem polskich służb poradnictwa obywatelskiego jest niedostatek zasobów, niepewność i niestabilność źródeł ich pozyskiwania oraz wybiórczość celów, na które można zdobyć środki. Ten stan rzeczy powoduje, że częściej wyzwaniem jest dla nich przetrwanie niż rozwój potencjału. W tym zakresie dzielą one dole i niedole polskiego trzeciego sektora.