



**Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu**

**S-15**

listopad 1995 roku

# **Sens, istota i granice lobbyingu**

Seminarium

Kancelaria Senatu RP

Warszawa, 7 listopada 1995

(wersja robocza)

Dział Opracowań Tematycznych

*Seria: Stenogramy*

## Spis treści

<b>Otwarcie obrad</b>	
marszałek Adam Struzik .....	1
senator Sylwester Gajewski.....	3
<b>Część pierwsza:</b>	
(przewodniczy profesor Edmund Wnuk-Lipiński)	
<b>Czym jest w Polsce <i>lobbying</i></b>	
pan Marek Matraszek .....	5
<b><i>Lobbying</i> w Europie</b>	
pan Jürgen Koch .....	10
<b><i>Lobbying</i> w Ameryce</b>	
doktor Adam Saffer .....	15
<b>Dyskusja</b>	
profesor Edmund Wnuk-Lipiński.....	20
doktor Adam Saffer .....	21, 27, 31
pani Danuta Piontek .....	22
pan Marek Matraszek .....	23, 26, 28, 30
pan Jürgen Koch .....	24, 25, 27, 30
senator Jerzy Madej.....	25
profesor Andrzej Janicki.....	27
pani Monika Walczak .....	29
<b>Część druga: <i>Lobbying</i> w Polsce</b>	
(przewodniczy poseł Roman Nowicki)	
pan Witold Michałek .....	33
pan Mieczysław Bąk.....	38
pan Mirosław Zieliński.....	42, 49
pani Urszula Biedrzycka.....	44
poseł Roman Nowicki .....	51
<b>Dyskusja</b>	
pani Grażyna Kopińska .....	57
pan Mieczysław Bąk.....	58, 70
pan Mirosław Zieliński.....	59, 69
pan Piotr Ciompa .....	60
pani Danuta Piontek .....	62
pan Wojciech Brzost .....	64
profesor Andrzej Janicki.....	65
pan Bogdan Kostrzewa.....	66
senator Jerzy Madej.....	67
pani Urszula Biedrzycka.....	70
<b>Zamknięcie obrad</b>	
senator Sylwester Gajewski.....	71

Opracowanie redakcyjne, skład i łamanie:  
Biuro Informacyjne oraz Biuro Studiów i Analiz

**Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu RP**  
Dyrektor - Jacek Michałowski, tel. 694 24 32, fax 694 24 28, e-mail: [michalow@nw.senat.gov.pl](mailto:michalow@nw.senat.gov.pl)  
Wicedyrektor - Ewa Nawrocka, tel. 694 20 59, e-mail: [nawrocka@nw.senat.gov.pl](mailto:nawrocka@nw.senat.gov.pl)  
Dział Szybkiej Informacji - tel. 694 20 46, fax 694 20 49

## Seminarium

### „Sens, istota i granice *lobbyingu*”

7 listopada 1995 roku

#### **Marszałek Senatu Adam Struzik:**

Witam wszystkich państwa na sali posiedzeń Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Cieszę się, że mogę otworzyć międzynarodową konferencję na temat sensu, istoty i granic *lobbyingu*. Będziemy mieli okazję wysłuchać referatów, które pomogą nam zrozumieć, co to jest *lobbying*, o którym ostatnio tak często słyszymy, o którym tak często się mówi i pisze. Mam też nadzieję, że odpowiemy sobie na szereg pytań: Jak funkcjonują różne *lobbies* w Polsce po sześciu latach demokracji parlamentarnej? Jak my, parlamentarzyści, mamy traktować profesjonalnych lobbystów – rzeczników grup interesów społecznych, politycznych, ekonomicznych, gospodarczych i religijnych? Jak rozpoznawać i jak wystrzegać się patologii, obecnych również w tym obszarze życia społecznego? Czy istnieje w Polsce potrzeba sformalizowania i kodyfikacji zasad funkcjonowania *lobbyingu*?

W krajach stabilnej demokracji metody działania profesjonalnych lobbystów są znane i na ogół akceptowane, pod warunkiem, że działają oni w ramach obowiązującego prawa. Lobbyści reprezentują interesy swoich klientów. Ich działalność przyczynia się do sprawniejszego przepływu informacji między rządem, parlamentem a społeczeństwem. Uzupełnia w ten sposób proces wyborczy i zwiększa zaangażowanie obywateli. Jest to szczególnie widoczne w przypadku organizowania wszelkiego rodzaju kampanii oddolnych, referendów, akcji społecznych, demonstracji.

Jeśli lobbyści stosują legalne metody, to wywierany przez nich nacisk polega na przekonywaniu do jednych racji i przedstawianiu innych punktów widzenia. Wówczas bez wątpienia pełnią ważną rolę w realizacji zasady przepływu pełnej informacji między społeczeństwem a władzą. Jest to jedna z podstawowych zasad demokratycznego systemu parlamentarnego. Ich działania można więc uznać za bardzo przydatne dla osób sprawujących władzę. Pamiętajmy bowiem, że punkt widzenia reprezentowany przez jednego lobbystę zostanie potraktowany całkiem inaczej przez innego. W ten sposób uzyskuje się możliwie najszerszy zakres informacji. W epoce wolnej konkurencji nie grozi nam monopol jednej racji. W każdą walkę polityczną zaangażowane są interesy dokładnie przeciwstawne.

*Lobbying* profesjonalny jest pojęciem zupełnie nowym w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. System niedemokratyczny nie budował oficjalnych struktur, reprezentujących interesy grup obywateli wobec władzy państwowej. Nie uznawał on potrzeby tworzenia kanałów przepływu informacji między organizacjami, grupami interesu i biznesu a władzą. Obecnie, w wyniku zmian ustrojowych, pojawia się wyraźna potrzeba wypracowania mechanizmów, które ułatwiają komunikowanie się rządu i parlamentu z różnymi grupami ludności, czy prywatyzowanymi przedsiębiorstwami. Jest to niezbędne uzupełnienie reprezentacji politycznej w coraz bardziej pluralistycznym i dynamicznie zmieniającym się społeczeństwie.

Szanowni Państwo! Jedną z podstawowych zasad demokracji jest gwarancja, że wybrani przez obywatela reprezentaci do wykonywania władzy ustawodawczej będą właściwie reprezentowali jego interesy. Prawem, a wręcz obowiązkiem każdego wyborcy, jest informowanie parlamentarzystów, jakie są jego racje i które rozwiązania uważa za najważniejsze. My, parlamentarzyści, doskonale wiemy, że w pracach parlamentu szczególną wagę ma możliwość dotarcia do informacji, wykorzystania każdej drogi, służącej uzyskaniu pełnego i obiektywnego obrazu zagadnienia, którym się zajmujemy. Można zaryzykować stwierdzenie, że wartość posła, senatora, ministra i radnego da się zmierzyć zakresem uzyskanych przez niego informacji.

Twierdzę przy tym, że nie umiemy zadbać o interesy wyborców, jeśli nie znamy ich istoty. Głosy wyborców powinny do nas docierać we wszystkich fazach procesu legislacyjnego, a proces ten staje się coraz bardziej skomplikowany. Coraz więcej czynników i racji musi uwzględnić parlamentarzysta, podejmując decyzję. Coraz trudniej więc zrozumieć jego racje i motyw. Parlamentarzyści muszą mieć dostęp do wielu źródeł informacji i muszą być otwarci na to, co mówią ich wyborcy, także wyborcy zorganizowani w różne grupy lobbystyczne.

Drodzy Państwo! Prawo obywatela do wolnego wybierania swoich przedstawicieli w bezpośrednich wyborach lokalnych, parlamentarnych i prezydenckich jest na stałe wpisane w nasz system polityczny. Właśnie mamy za sobą pierwszą turę wyborów prezydenckich. Prezydencka kampania wyborcza, to nic innego, jak budowanie lobby na rzecz wyboru jednego kandydata. Uczestniczenie w niej to praca trudna, ale również bardzo ciekawa, pouczająca i potrzebna. To okazja, by lepiej zrozumieć wyborców, uważniej ich słuchać i z szacunkiem przyjmować werdykt. W tych dniach najpełniej mogliśmy się o tym przekonać.

Data naszej konferencji zbiega się z początkiem drugiej tury wyborów. Najbliższe dni ukażą przykłady działania licznych i sprawnie działających grup nacisku. Uzupełniając dzięki dzisiejszemu spotkaniu dotychczasową wiedzę na temat *lobbyingu*, będziemy mogli profesjonalnie ocenić zachodzące zjawiska.

Raz jeszcze witam serdecznie wszystkich państwa – posłów, senatorów i zaproszonych gości. Życzę owocnych obrad i ciekawej dyskusji. Prowadzenie konferencji przekazuję panu senatorowi Sylwestrowi Gajewskiemu, przewodniczącemu senackiej Komisji Rolnictwa.

## **Przewodniczący senator Sylwester Gajewski:**

Witam państwa i dziękuję za przybycie na naszą konferencję. Cieszę się, że widzę na sali tylu moich kolegów posłów, senatorów. Witam gości zagranicznych, witam przedstawicieli świata biznesu i ludzi związanych z *lobbyingiem* profesjonalnym. Witam wszystkich tak licznie zgromadzonych państwa.

Jestem senatorem Ziemi Sieradzkiej, a więc lobbystą interesów tej ziemi. Jestem także członkiem silnego i wpływowego lobby w polskim parlamencie, jakim jest lobby rolnicze. Jestem członkiem Polskiego Stronnictwa Ludowego. Funkcjonuję w wielu różnych rolach społecznych, przynależę do wielu grup interesów, często bardzo odmiennych, czasem zbieżnych. Wszystkie większe ugrupowania społeczne czy zawodowe tworzą grupy nacisku. Są to wszelkie związki zawodowe, związki wyznaniowe, partie polityczne, zrzeszenia, organizacje społeczne i samorządowe, stowarzyszenia, fundacje oraz inne grupy formalne i nieformalne.

Wszystkie te grupy uprawiają *lobbying* – głównie z przyczyn ideowych, bądź politycznych – który można nazwać *lobbyingiem* społecznym. Czasami posługują się fachowcami, profesjonalnymi lobbystami. Przykładem takiej akcji z pobudek ideologicznych była kampania prowadzona przez różne ugrupowania w związku z projektem tak zwanej ustawy antyaborcyjnej, o czym niedawno mogliśmy się przekonać. Innym celem – równie ważnym, co ideologia czy polityka – jest chęć maksymalizowania zysku, czy łatwiejszego prowadzenia przedsiębiorstwa. Bez tej potężnej grupy interesów, bez biznesmenów, przedsiębiorców nie mielibyśmy dziś w Polsce wolnego rynku, czy wzrostu gospodarczego. Ludzie interesu organizują się w grupy nacisku, zrzeszenia różnych gałęzi przemysłu, grupy biznesmenów. Dążą one do osiągnięcia tych celów, posługując się częściej technikami *lobbyingowymi*. Ze względu na zasobność swych portfeli mogą zatrudniać fachowców. Możemy tu mówić o *lobbyingu* komercyjnym.

Szanowni Państwo! Odwiecznym i międzynarodowym problemem jest wspieranie kampanii wyborczych przez grupy nacisku dysponujące kapitałem. Problemem jest granica, do jakiej mogą się posunąć lobbyści. Pewne formy nacisku są oczywiście niedopuszczalne, pewne – jak na przykład zasypywanie parlamentarzystów listami – oczywiście możliwe. Odwiecznym znakiem zapytania jest tutaj stopień niezależności kandydata na posła, senatora, czy prezydenta, którego kampanię finansuje jakaś bogata grupa interesu.

Szanowni Państwo! Idea zorganizowania dzisiejszego spotkania wynikła z mego osobistego przekonania, że różne grupy obywateli, do których należę, nie potrafią dobrze reprezentować swoich interesów. Nie potrafią interesów eksponować, nagłaśniać. Innymi słowy nie potrafimy prowadzić *lobbyingu* na rzecz naszych interesów. Wiem, że wiele krajów na świecie ma wieloletnią tradycję i doświadczenie w funkcjonowaniu legalnego *lobbyingu*, opartego na regulacjach prawnych lub prawie zwyczajowym. Nie będę odbierał chleba naszym zagranicznym gościom. Również w pakiecie przygotowanym przez senackie Biuro Studiów i Analiz znajdują państwo materiały na ten temat.

Nasza konferencja składa się z dwóch części: międzynarodowej i polskiej. Do prowadzenia części pierwszej zaprosiliśmy pana profesora Edmunda Wnuka-Lipińskiego,

znanego wszystkim państwu socjologa i politologa, dyrektora Instytutu Spraw Publicznych. Zapraszam, Panie Profesorze, do naszego prezydium.

Zanim przekażę panu prowadzenie, chciałbym zaprosić do naszego stołu także pierwszych referentów – pana Jürgena Kocha z Niemiec, pana Adama Saffera ze Stanów Zjednoczonych i pana Marka Matraszka z Polski. Wszyscy panowie są profesjonalistami w zakresie *lobbyingu*.

Oddaję głos panu profesorowi Edmundowi Wnukowi-Lipińskiemu.

### **Przewodniczący profesor Edmund Wnuk-Lipiński:**

Dzień dobry państwu, witam panelistów. Mam zaszczyt i przywilej prowadzić sesję, której rezultatów jestem bardzo ciekaw, bo mam mnóstwo niejasności związanych z samym pojęciem *lobbyingu*. Jest to zjawisko u nas równie młode, jak demokracja po 1989 roku i ze względu na brak jasnych zasad, jasnych kryteriów, a pewnie i doświadczenia – w moim przynajmniej odczuciu – *lobbying*, który obserwowaliśmy w naszym kraju nie zawsze przyjmował formy akceptowalne. Myślę, że w pewnym przynajmniej wymiarze istota tego zjawiska, które jest nieodłączną częścią wolnej gry sił politycznych i demokracji, ujawniła pewne formy zdegenerowane.

Mam nadzieję, że dzisiejsi paneliści, a pewnie i dyskusja, pozwolą nam wyjść z tej sali już z większą wiedzą na temat samej istoty zjawiska, jego granic, akceptowalności, a także i doświadczeń innych krajów, które w tej dziedzinie mają o wiele dłuższą tradycję. Stąd zapewne skład naszego dzisiejszego panelu. Jest mi bardzo miło powitać panelistów. Zanim oddam im głos, chciałbym ich państwu przedstawić.

Pan Jürgen Koch jest narodowości niemieckiej, jest dyrektorem GJW „Europa”. Ukończył Wydział Ekonomii na Uniwersytecie w Heidelbergu, a następnie studiował w *College of Europe* w Brugge w Belgii. Przez pięć lat pracował jako asystent socjaldemokratycznego posła do Parlamentu Europejskiego, następnie jako konsultant *The Integrated Development Consultings* w Heidelbergu i sekretarz Niemieckiego Związków Pracowników Budownictwa. Od 1990 roku pracuje w firmie GJW. W 1993 roku został dyrektorem jej oddziału na Europę. Główne pola działania tej firmy, to telekomunikacja w Unii Europejskiej, przemysł energetyczny oraz polityka kulturalna. Do obowiązków pana Jürgena Kocha w tej dziedzinie należy kierowanie pracą biura, a także marketing.

Pan Marek Matraszek ukończył studia rusycystyczne i wschodnioeuropejskie na Uniwersytecie w Oxfordzie. Jest dyrektorem *Lee Jagiellonian Trust*, ustanowionym w 1983 roku. Głównym celem działalności tej instytucji jest promocja wolności kulturalnych w Polsce i na Węgrzech. Skoro była to instytucja ustalona w 1983 roku, to można tutaj uświadomić sobie pewne asocjacje historyczne. Pan Matraszek pisał i wykładał w różnych instytucjach na temat Europy Centralnej. Jest autorem badania „Polska scena polityczna”, dotyczącego wyborów w 1993 roku. Od 1988 roku działa jako doradca brytyjskiej Partii Konserwatywnej w zakresie polityki wobec Europy Środkowej. Od 1990 roku pan Marek Matraszek stał się w tym regionie reprezentantem *The Margaret Thatcher Foundation*. Żyje i mieszka od 1990 roku w Warszawie. Jak się państwo za chwilę zorientują, doskonale mówi po polsku. Jest ponadto od 1992 roku dyrektorem *CEC Government Relations*.

Pan doktor Saffer urodził się i wychował w Stanach Zjednoczonych, ale przez ostatnie dziesięć lat pracował i mieszkał w Afryce i w Europie. Ukończył Wydział Mechaniki Inżynieryjnej oraz *Bussines Adminstration* w *Harvard Bussines School*. Uzyskał doktorat z filozofii. Kariera zawodowa pana doktora Saffera wiąże się z sektorem prywatnym. Spędził pięć lat w Afryce, pracując w przemyśle naftowym. Później związał się z amerykańską firmą konsultingową, a następnie rozpoczął już na własny, jak rozumiem, rachunek działalność konsultingową, ustanawiając własną firmę w Zjednoczonym Królestwie. W ciągu ostatnich czterech lat działał na arenie międzynarodowej jako konsultant rozwoju ekonomicznego rządu Stanów Zjednoczonych.

Myślę, że to krótkie wprowadzenie pozwoli nam poznać nie tylko sylwetki naszych dzisiejszych panelistów, ale również ich doświadczenie zawodowe, które z pewnością – przynajmniej w części – było powiązane z *lobbyingiem*.

Rozumiem, że każdy z panelistów będzie miał po około 20 minut na wystąpienie rozpoczynające dyskusję, później zaś przeznaczymy czas na dyskusję i na koniec każdy z panelistów będzie miał prawdopodobnie około 5 minut na to, aby zareagować na komentarze państwa i ewentualnie wystąpienia innych dyskutantów.

Oddaję głos panu Matraszkowi, który zatytułował swoje wystąpienie: „Co to jest *lobbying* w Polsce”.

#### **Pan Marek Matraszek – CEC Government Relations:**

Myślę, że sporo zostało już powiedziane w dwóch doskonałych wstępach pana marszałka Struzika i pana senatora Gajewskiego. Wiele z tego, co powiem jest w pewnym sensie rozwinięciem zakreślonych przez nich głównych wątków tego, o czym będziemy dzisiaj dyskutowali.

Chciałbym rozpocząć od najszerszego kontekstu i wspomnieć o dwóch najważniejszych chyba zjawiskach, powiedziałbym, i politycznych, i społecznych, które widzimy w Polsce po 1989 roku. Z jednej strony – to, co jest oczywiste – od 1989 roku widzimy rozwój i ustanowienie nowych instytucji demokracji politycznej, które po prostu nie istniały przed tym rokiem, bądź istniały w dosyć kadłubowej formie. Myślę o wolnym parlamencie – Sejmie, Senacie – wyłonionym w wolnych wyborach, myślę o nowej rzeczywistej roli rządu, instytucji rządowych i ministerstw, jako tych organach państwa, które faktycznie dysponują rzeczywistą władzą, a nie są instrumentem oddziaływania ośrodków politycznych spoza tych urzędów. Jest też cały pakiet instytucji, nazwijmy ich, konstytucyjnych, począwszy od niezawisłych sądów, po ustanowienie Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu, które są faktycznie nowymi instytucjami, powstałymi, czasami przed, ale głównie po 1989 roku. To jest bardzo oczywiste zjawisko po 1989 roku.

Drugie ważne zjawisko, to jest zjawisko natury społecznej, ponieważ tu także widzimy rozwój i ustanowienie nowych grup społecznych – które *de facto* nie istniały przed 1989 rokiem – bądź grup interesów, które albo wcześniej w ogóle nie istniały, albo wcześniej nie mogły skutecznie wyartykułować swoich rzeczywistych interesów. Można mnożyć przykłady, można wspomnieć przede wszystkim o całej rzeszy prywatnych przedsiębior-

ców, obecnie jest ich dwa miliony. Przed 1989 rokiem te załączki przedsiębiorczości, co prawda istniały, ale nawet gdy istniały nie miały możliwości publicznej artykulacji swoich interesów.

Trzymając się tej sfery gospodarczej, od 1989 roku istnieje nowa grupa inwestorów zagranicznych, którzy byli obecni także przed tym rokiem, ale teraz oczywiście jest to w zupełnie innej skali i zupełnie innej jakości. Można też myśleć o rzeczywistej grupie społecznej, która dopiero gdy powstał wolny rynek odczuła swoje rzeczywiste interesy w gospodarce. Jest to po prostu grupa szeroko rozumianych konsumentów – ludzie, którzy działają na tym rynku, kształtują ceny, kształtują preferencje konsumpcji i poprzez wolny rynek kształtują również formę gospodarki, którą mamy, i towary, które są dla tej gospodarki produkowane. Są oczywiście też i inne grupy interesów, związki zawodowe, które także z natury zmiany systemu politycznego po 1989 roku znalazły się jako te, które chcą mieć swój głos w wolnym społeczeństwie. Te zjawiska, oczywiście, są bardzo pozytywne i należy je ocenić pozytywnie, mają natomiast również swoje słabe strony.

Słabą stroną rozwoju instytucji demokracji politycznej jest po prostu ich... słabość. Przede wszystkim partie polityczne są instytucjami wyjątkowo słabo zakorzenionymi w społeczeństwie polskim. Myślę, że w pewnym sensie wybory prezydenckie, których pierwszą turę przeszliśmy kilka dni temu, są dowodem braku przełożenia rzeczywistych wpływów partii politycznych, czyli bazy politycznej, na konkretne w nieco innym kontekście wyniki. Jest to zjawisko o tyle ciekawe, że wykazuje ono, że możliwości partii politycznych mobilizowania swego elektoratu są słabe. Te więzi są w pewnym sensie osłabione, mniej ugruntowane niż na Zachodzie. To samo można powiedzieć, jeśli chodzi o słabość urzędów państwowych, bądź parlamentu. Myślę tutaj bardziej o stronie czysto instytucjonalnej, materialnej, finansowej. Wszyscy słyszymy, że urzędy państwowe są niedofinansowane. Brakuje sprzętu, brakuje ludzi, brakuje fachowych doradców, brakuje tego całego zaplecza, powiedziałbym, technicznego. I tak instytucje polityczne na Zachodzie są bardzo rozwinięte, w Polsce zaś są one niezwykle słabe. Innymi słowy mamy tu do czynienia ze słabym zakorzeniem instytucji politycznych i słabością techniczną urzędów i parlamentów w Polsce.

Z drugiej strony słabość grup interesów w Polsce polega na tym, że te nowe grupy interesu – myślę przede wszystkim o prywatnych przedsiębiorcach, o inwestorach zagranicznych i o konsumentach – są rozproszone, czasami nawet geograficznie, brakuje im przebiecia, żeby skutecznie artykułować swoje interesy wobec decydentów politycznych. Z kolei w pewnym sensie są nadreprezentowane środowiska oraz grupy interesów, które zostały wykreowane przez poprzedni system socjalistyczny. Myślę przede wszystkim o dużym, ciężkim przemyśle, gdzie jest jakby nadmierna i nazbyt silna, głośna reprezentacja związków zawodowych, być może niewspółmiernie do jej rzeczywistych wpływów w społeczeństwie.

Tak więc bardzo pozytywne zmiany po 1989 roku mają również swoje bardzo słabe strony. Mówię o tym wszystkim, żeby przedstawić tło dla tego, o czym chcę głównie powiedzieć. Czym jest istota *lobbyingu* i dlaczego zwłaszcza w tej konkretnej sytuacji politycznej i społecznej w Polsce jest on niezwykle konieczny i w pewnym sensie niezwykle zdrowy dla rozwoju demokracji i podejmowania racjonalnych decyzji przez urzędy państwowe i polityków działających na scenie politycznej?



Decyzje, które podejmują demokratyczne instytucje, parlament i urzędy, mające wpływ na ważne dla społeczeństwa grupy interesów w tym kraju, nie są podejmowane w próżni. Każda decyzja polityczna, każda decyzja urzędnicza powstaje na podstawie konkretnych informacji, które są w posiadaniu decydenta, w jego konkretnej percepcji pewnej rzeczywistości. Te decyzje powstają również na podstawie pewnych przesądów danego decydenta o rzeczywistości, wywodzących się z jego doświadczeń życiowych. I te decyzje, które powstają na podstawie informacji, którymi dysponuje urzędnik czy polityk, mogą być błędne albo mogą być dobre. Z mojego doświadczenia wynika, że rzadko takie decyzje wynikają ze złej woli. Bardzo często uważa się, że jeśli jest zła decyzja, to ona powstaje ze złej woli. Rzadko tak bywa. Wynika to natomiast głównie z braku informacji o rzeczywistości. I to jest jakby sedno *lobbyingu*. Esencją *lobbyingu* jest informacja, która po prostu zapewnia, że podjęte decyzje, mające wpływ na rzeczywistość, na konkretne interesy społeczne, gospodarcze, są decyzjami racjonalnymi. *Lobbying* jest niczym więcej niż po prostu skutecznością przekazywania rzetelnych informacji tym osobom, które podejmują decyzje polityczne albo urzędnicze.

Rolą firmy lobbystycznej jest doradzanie swoim klientom – mogą to być grupy interesu, grupy konsumentów, mogą to być interesy gospodarcze, firmy krajowe, albo zagraniczne – w jaki sposób przedstawiać skutecznie swój punkt widzenia tym osobom, które podejmują decyzje polityczne. Chciałem troszeczkę się zatrzymać w tym punkcie i rozwinąć ten wątek, bo on jakby wkracza w istotę pracy firmy lobbystycznej i częściowo będzie także odniesiem do tytułu mojego wstępu, nie tylko czym jest *lobbying*, ale czym jest *lobbying* w Polsce.

Gdy mówię o przekazywaniu informacji tym, którzy podejmują decyzje, to lobbysta zazwyczaj rozbija to na cztery kategorie – (1) jaką informację przekazujemy, o czym mówimy; (2) komu mówimy, komu przekazujemy tę informację; (3) w którym momencie przekazujemy tę informację, to ma kluczowe znaczenie; a także, (4) w jakiś sposób to robimy, jaka jest forma tej treści, którą chcemy przekazać. Każdy z tych czterech elementów jest kluczowym dla lobbysty.

Jeśli chodzi o to, jakie informacje przekazujemy, to w kontekście polskim trzeba zawsze mieć na uwadze, że urzędnicy, politycy po prostu nie mają czasu. Urzędnicy i politycy są pod naciskiem bardzo szerokiego grona osób i środowisk. Przy braku zaplecza analitycznego w swoich biurach poselskich w Sejmie, w Senacie, przy braku technicznych możliwości przerabiania niesamowitego i chaotycznego w dużej mierze przepływu informacji, które do nich docierają, ważne jest, żeby przekazana informacja była precyzyjna, zwięzła, konkretna – najlepiej, żeby się mieściła na jednej stronie kartki A4 – umożliwiającą w sposób jak najbardziej treściwy przekazywanie politykowi czy decydentowi to, co jest ważne.

Rolą lobbysty jest nie tylko sporządzenie takich dokumentów, ale również nauczanie swoich klientów – to jest ważne – w jaki sposób te informacje są przekazywane. Klienci, zwłaszcza zagraniczni, czasami nie rozumieją specyfiki urzędów polskich, nie rozumieją specyfiki zawodu posła i nie rozumieją, że czas po prostu działa na ich niekorzyść.

Ważne jest także wiedzieć, komu te informacje przekazywać. W Polsce decyzje polityczne, decyzje administracji państwowej nie powstają, jak mówiłem, w próżni. Ci,

którzy mają wpływ na podejmowane decyzje, znajdują się w bardzo różnych środowiskach. Wiemy, że każdy senator, każdy poseł, każdy urzędnik działa w jakimś konkretnym środowisku politycznym – partie polityczne, kluby parlamentarne, kluby senackie. Na jego decyzję mają również wpływ środowiska trzecie, jakby spoza relacji między dwoma zainteresowanymi stronami. Są grupy przedsiębiorców, grupy przemysłowców, są związki zawodowe, są innego typu instytucje, jak Urząd Antymonopolowy, również są takie instytucje, jak Stowarzyszenie Konsumentów. Wszystkie te czynniki mają wpływ na podjętą ostatecznie decyzję. Ważne jest więc komu mówimy, komu przekazujemy informację, jak również ważna jest mobilizacja na rzecz poprawnej decyzji tych środowisk, które mogą być sojusznikami.

W Polsce niezwykle ważny jest zwłaszcza trzeci element funkcjonowania *lobbyingu* – kwestia *timeingu*, gdy podejmujemy próbę przekazywania informacji decydentom. Ponieważ decyzje, które zapadają w Polsce, zapadają w pewnym okresie, zwłaszcza – i to jest najbardziej widoczne, jeśli chodzi o proces legislacyjny – kiedy ustawa powstaje albo z inicjatywy poselskiej, albo na podstawie prac resortowych ministerstwa. Ten proces wdrażania ustaw jest przedłużony w czasie. Jest kwestia przejścia tego dokumentu przez Urząd Rady Ministrów, bardzo często przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, przez Sejm, przez Senat, przez te wszystkie etapy pracy legislacyjnej. I gdy mówimy o tym, kiedy przekazywać informację, to musimy po prostu wiedzieć, w którym momencie procesu legislacyjnego czy decyzyjnego będzie najskuteczniej to zrobić. Nie ma nic gorszego niż przekazywanie informacji po tym, jak już decyzje zapadną. Ta informacja musi być przekazywana przed decyzją, żeby decydent miał przed sobą cały pakiet informacyjny, który jest jemu potrzebny do podjęcia skutecznej i racjonalnej z punktu widzenia interesów społecznych i interesów gospodarczych decyzji.

Czwarty element jest nie mniej ważny, mianowicie w jaki sposób przekazujemy tę informację i w jaki sposób mówimy to, co jest ważne dla odbiorcy. Mówiłem wcześniej o przesądach, które mają miejsce wśród decydentów politycznych. Jest ważne, żeby traktować decydenta politycznego w rozmowie jako partnera, żeby nie narzucać mu pewnego wizerunku świata, który jest jemu obcy, ale – próbujemy wytłumaczyć zasadnicze problemy w kategoriach, które są dla niego przystępne. To jest pewien niuans, ale pewna delikatność w podejściu do kontaktów, czy rozmów, które są niezwykle ważne, jeśli chodzi o skuteczność danego przekazu, jest konieczna.

Myślę, że w tym, co powiedziałem, skutecznie rozróżniłem, czym jest *lobbying* z punktu widzenia profesjonalnej firmy lobbystycznej, od innych zawodów, które są w pewnym sensie podobne, ale których nie należy tutaj mieszać. Firma lobbystyczna nie jest agencją reklamy, ponieważ adresatem reklamy jest szeroko rozumiany konsument. Firma lobbystyczna nie jest także firmą typu *public relations*. Te firmy swój przekaz koncentrują zazwyczaj także na konsumencie, ale jednocześnie próbują kreować wizerunek firmy w szerokim odbiorze społecznym. Chodzi tu więc nie tyle o towar, ile o samą firmę, odbiorcą zaś jest – podobnie – społeczeństwo. Firmy, które się specjalizują w *lobbyingu* są wyłącznie ukierunkowane na adresowanie informacji do tych środowisk, które są albo opiniotwórcze, albo wręcz podejmują decyzje, które mają wpływ na interesy tej grupy społecznej, albo tego interesu gospodarczego, które reprezentuje firma lobbystyczna.

Chciałbym również podkreślić – myślę, że to wynika z tego, co powiedziałem – że takie podejście do *lobbyingu* i takie jego rozumienie jest podejściem, po pierwsze, profesjonalnym, a po drugie podejściem, które nie kłóci się z zasadami demokracji, a wręcz je wzbogaca. Jest profesjonalne, ponieważ tak jak firma gospodarcza potrzebuje dobrego prawnika, dobrego doradcy finansowego, tak samo bardzo często potrzebuje dobrego doradcy politycznego. I w tym sensie zawód lobbysty jest, zwłaszcza w krajach zachodnich, traktowany na równi z takimi zawodami, jak finansista, czy doradca finansowy, czy doradca prawny. Oni są na tym samym poziomie, jeśli chodzi o prestiż zawodowy. A więc podejście profesjonalne, nie amatorskie.

Z drugiej strony – i tutaj jeszcze raz chciałbym podkreślić to, co mówiłem – *lobbying*, zwłaszcza w tym ujęciu, które przedstawiłem, nie jest czymś, co kłóci się z zasadami demokracji. Często się mówi, i to bardzo często słychać, że działania lobbystyczne w jakiś sposób zakłócają procesy decyzyjne, że w jakiś sposób, powiedziałbym, uniemożliwiają podejmowanie racjonalnych decyzji. Nic bardziej mylnego. Gdyby tak było naprawdę, gdyby podejmowano decyzje w izolacji od rzeczywistości społecznej, to po prostu należałoby zamknąć na cztery lata na klucz w tej sali stu senatorów i nie dopuszczać ich ani do gazet, ani do telewizji, ani do swoich wyborców, bo taka jest konsekwencja tego sposobu myślenia.

Powinno być wręcz przeciwnie. Próbowałem wykazać, że esencją, czy główną charakterystyką demokracji, jest z jednej strony informowanie wyborców i grup społecznych o konsekwencjach decyzji, które się podejmuje, a z drugiej strony informowanie decydentów, posłów i senatorów o rzeczywistych interesach społecznych, które tkwią w społeczeństwie i być może – z takich czy innych względów – są zbyt słabo artykułowane, zbyt słabo sformułowane. *Lobbying* jest więc czymś zdrowym dla demokracji, zdrowym dla profesjonalizacji polityki w ogóle.

Chciałbym zakończyć – w pewnym sensie wyprzedzając co nieco sesję popołudniową, ale wiem, że dyskusja będzie wokół tego pytania się toczyła – chciałbym więc powiedzieć również parę słów w odpowiedzi na zadawane bardzo często pytanie: co zrobić z *lobbyingiem*, zwłaszcza w Polsce, teraz?

Myślę, że z tego, co powiedziałem jasno wynika, że *lobbying* był, jest i zawsze będzie integralną częścią rzeczywistości politycznej. Próby zbytnych restrykcji wobec funkcjonowania *lobbyingu*, czy profesjonalnych firm lobbystycznych, będą jedynie promować nieformalne zachowania i praktyki, które są, krótko mówiąc, po prostu korupcyjne. Wydaje mi się, że *lobbying*, który jest z jednej strony profesjonalny, a z drugiej strony opiera się na pewnej otwartości rządu, instytucji państwowych na możliwość przekazywania im informacji, jest czymś bardzo koniecznym. To jest dobre, ponieważ kreuje przejrzystość procesu decyzyjnego, przejrzystość interesów, które tworzą decyzje polityczne.

Oczywiście ważnym elementem tego jest pewien element samoregulacji. Na Zachodzie – zwłaszcza w Wielkiej Brytanii, skąd pochodzę – miał miejsce trend, i to bardzo wyraźny, samoregulacji zawodu lobbysty. Nastąpiło utworzenie pewnego kodeksu, powiedziałbym, etyki, kodeksu postępowania, który przemysł lobbystyczny bierze na siebie. Ci, którzy wykraczają poza ten kodeks są w pewien sposób publicznie potępiani i to jest znak

dla klientów i dla decydentów, że akurat z tą firmą, czy z tym środowiskiem nie należy współpracować. To jest, wydaje mi się, też pewien zdrowy element, który być może należy rozważyć tutaj w Polsce.

A więc – konkludując – myślę, że to, czym jest *lobbying* i to, czym jest *lobbying* w Polsce, nie jest w pewnym sensie tym samym. Myślę, że dobry *lobbying* w Polsce byłby dobry dla rozwoju demokracji w Polsce, dobry dla głębszego zakorzenienia tych interesów, które w pewnym sensie są motorem zmian po 1989 roku, i w tym kontekście byłoby to również zdrowe dla demokracji jako takiej. Cieszymy się, jako firmy, że możemy być dzisiaj z państwem i mamy nadzieję, że również w przyszłości będziemy mogli z państwem współpracować, nie tylko w ramach swojego zawodu, ale także podczas dalszych dyskusji dotyczących regulacji naszego zawodu i miejsca lobbysty w życiu politycznym w Polsce.

### **Przewodniczący senator Edward Wnuk-Lipiński:**

Przechodzimy do wystąpień w języku angielskim.

Proszę pana Jürgena Kocha o wystąpienie, które zatytułował „*Lobbying in Europe*”.

### **Pan Jürgen Koch – GJW „Europa”:**

*(tłumaczenie z języka angielskiego)*

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie!

Wiele rzeczy, które chciałem powiedzieć na temat profesjonalnego *lobbyingu* zostało już powiedziane. Wobec tego postaram się tylko dodać coś jeszcze do znakomitego wystąpienia, którego państwo przed chwilą wysłuchali.

Przede wszystkim muszę powiedzieć – wystarczy popatrzeć tylko na opublikowaną literaturę dotyczącą *lobbyingu* w Europie, wiele książek, tysiące artykułów – że można by spokojnie spędzić tutaj całe popołudnie, mówiąc na interesujący nas temat. Chcę więc narzucić sobie pewne ograniczenia i podać państwu kilka dodatkowych informacji, kilka – miejmy nadzieję – wyjaśniających uwag oraz jedynie migawkowo pokazać *lobbying* w kilku krajach członkowskich Unii Europejskiej oraz *lobbying* w Brukseli. Celowo wyłączam tu Londyn i Wielką Brytanię – która w istocie jest kolebką europejskiego *lobbyingu* i która w dalszym ciągu jest potęgą *lobbyingu* w Europie – z tego powodu, że mówca występujący po mnie będzie mówił o USA i z pewnością wystąpi tu wiele paraleli z anglosaskim sposobem *lobbyingu*. Niewątpliwie później w czasie dyskusji będziemy mogli omówić różnice pomiędzy Wielką Brytanią a USA. Tak więc – jak już powiedziałem – celowo pomijam Wielką Brytanię i niech to państwa nie dziwi.

*Lobbying* – za chwilę wyjaśnię, co rozumiem pod tym pojęciem – posiada zupełnie różne cechy w każdym z państw członkowskich Unii Europejskiej, co jest uwarunkowane kulturą narodową, mentalnością i historią. Tak więc mówienie o jednym kraju i utrzymywanie, że tak oto robi się w większości państw jest niewątpliwie błędem. Skoncentruję się później na Brukseli. Jest ona interesująca, jako że stanowi tygiel, w którym miesza się różne kultury, w którym można obserwować różne społeczności narodowe i firmy z różnych państw członkowskich. Zakończę zaś moje uwagi krótką informacją, dotyczącą

toczącej się dyskusji nad prawodawstwem czy kodeksem postępowania na poziomie europejskim, co może pomóc rozjaśnić pewne punkty w toczącej się obecnie w Polsce dyskusji.

Po pierwsze, kim jest lobbysta? Mówiliśmy już na temat zawodowych lobbystów. Gdybyśmy mieli ich zdefiniować, powiedziałbym, że należy do nich każdy, kto kontaktuje się z politykami albo instytucjami publicznymi w imieniu swojej grupy, w celu obrony interesów strony trzeciej czy w celu dostarczenia informacji.

Członek brytyjskiego parlamentu podczas zorganizowanego w Parlamencie Europejskim w 1992 roku przesłuchania przytoczył całkiem długą listę lobbystów. Powiedział, że są nimi przede wszystkim reprezentanci firm, rzecznicy grup interesów w organizacjach pozarządowych, reprezentanci różnych regionów europejskich, firm prawniczych, wyspecjalizowanych firm zajmujących się konsultingiem w sprawach politycznych – takich jak ta, którą dziś reprezentuję – następnie są nimi ich koledzy w Parlamencie Europejskim, są nimi w końcu urzędnicy służb cywilnych Komisji Europejskiej, dyplomaci pracujący w przedstawicielstwie państw członkowskich Unii Europejskiej, starający się wyjaśnić punkt widzenia swoich administracji czy swoich rządów.

Chcę tu powiedzieć, że trzeba być ostrożnym ograniczając dyskusję dotyczącą etyki *lobbyingu* tylko do zawodowych lobbystów. Trzeba być sprawiedliwym i należy rozmyślać o kodeksach postępowania i profesjonalnym zachowaniu się wszystkich stron, wszystkich tych, którzy uprawiają *lobbying* i tych, którzy są mu poddawani. Ale – do szczegółów przejdę później.

Mówiliśmy już dużo o usługach świadczonych przez lobbystów. W przypadku wielu krajów stanowi to wyjaśnienie samego procesu podejmowania decyzji. W przypadku zaś Unii Europejskiej mamy do czynienia z bardzo skomplikowanym procesem podejmowania decyzji, który wytworzył się na przestrzeni wielu dziesięcioleci i jest wynikiem słabych, bardzo częstych kompromisów zawieranych pomiędzy najpierw sześcioma, następnie dwunastoma, a teraz piętnastoma państwami członkowskimi – ileż to ludzi!

Aby dać państwu przykład dotyczący poziomu europejskiego, powiem, że wiele firm, które stykają się z decyzjami podejmowanymi na poziomie europejskim, nie ma pojęcia jak ten system działa. Nie mają one pojęcia o tym, co poszczególne instytucje naprawdę robią. Tak więc w pierwszej fazie lobbysta, czy to pracujący w danej grupie czy będący konsultantem zewnętrznym, musi starać się zinterpretować, przetłumaczyć, wyjaśnić, w jaki sposób działa system polityczny. To samo dotyczy niewątpliwie wielu firm zachodnioeuropejskich, które przychodzą do krajów takich, jak wasz, o tak szybko zmieniającym się otoczeniu politycznym i gospodarczym. Może to być mniej istotne dla *lobbyingu* krajowego, dla *insiderów* czy dla firm z siedzibą w danym kraju.

W sprawie usług dotyczących monitoringu... Rozumiem, że najczęściej nie chodzi tu o wejście w posiadanie tajnych dokumentów. Jest to raczej kwestia poradzenia sobie z przytłaczającą ilością dokumentów, uporządkowania ich. Jeśli znowu weźmiemy poziom europejski, to mamy dziesiątki baz danych, publikacji wydawanych przez instytucje badawcze, mamy oficjalne dokumenty, zapytania ustne, zapytania pisemne członków parlamentu, olbrzymie ilości dokumentów. Zatem usługi dotyczące monitoringu, jakie w istocie świadczy lobbysta, polegają na doprowadzeniu ich do zwięzłej, odpowiadającej

danym potrzebom formy i na wyjaśnieniu treści, jeśli zajdzie taka potrzeba. Wartością dodaną jest wtedy stały kontakt z decydentami, z administracją, z dziennikarzami i z ludźmi pracującymi w różnych instytucjach. Pomaga to lobbystom w interpretowaniu uzyskanych danych i oczywiście wyposaża go to w system wczesnego ostrzegania, co jest niezwykle istotne dla klienta.

Odpowiedni monitoring – który oznacza, po pierwsze, zrozumienie sposobu w jaki są podejmowane decyzje, a po drugie uzyskiwanie na czas informacji o tym, jakie decyzje będą podejmowane – jest konieczną bazą dla wszelkiej kampanii *lobbyingowej*. Sukces lobbysty zależy w tym przypadku od jego umiejętności porozumiewania się. Tym razem chodzi o proces idący w drugą stronę. Wcześniej była już mowa o przygotowywaniu informacji odpowiadających potrzebom, tym razem chodzi o informacje przekazywane od klienta do decydenta. I znowu przykład z poziomu europejskiego. Jest wielka różnica, czy się rozmawia z kimś, kto pochodzi z któregoś z państw śródziemnomorskich, czy też z kimś z któregoś z parlamentów nordyckich krajów członkowskich. Nawet, jeśli omawiasz tę samą kwestię, musisz mieć pojęcie o narodowych interesach rozmówcy, o opcji politycznej jaką reprezentuje, jak również o reprezentowanej przez niego opcji naukowej. Jestem przekonany, że wielu spośród siedzących tutaj posłów i senatorów styka się z tym samym problemem. Państwo również muszą się borykać z brakiem informacji, a jednocześnie z kilogramami codziennie otrzymywanych dokumentów i papierów. Tak więc tutaj znów chodzi o odpowiednie, stosownie do potrzeb, przygotowanie informacji, o upewnienie się, że precyzyjnie, poprawnie i szybko dostarczamy je decydentowi.

Informacja zwrotna to następny – jak sądzę – istotny krok. Informacja zwrotna oznacza, że powinieneś ustalić, gdzie znajduje się wiadomość, o którą chodzi twemu klientowi, twojej grupie interesów, osobie, którą reprezentujesz. Chodzi także o to, by upewnić się, czy została ona odpowiednio zrozumiana, czy też może konieczne są dodatkowe informacje. Co więc tak naprawdę robisz? Starasz się iść na jakość, a nie na ilość, w interesie obu zaangażowanych tutaj stron.

Chcę tutaj krótko powiedzieć o istotnej wartości, jaką stanowi wysłuchanie lobbysty przez decydenta. Sprawny polityk czy administrator otrzymuje szybkie i w większości przypadków wiarygodne informacje od lobbysty, co pomaga mu zebrać i zrozumieć różne dane natury politycznej, gospodarczej, prawnej, związane ze sprawą, jaką się właśnie zajmuje. Często najważniejsza jest ta szybkość. Może mu to zaoszczędzić czasu na własne badania. Nie trzeba tu dodawać, że rozmowa z lobbystą nie zastępuje końcowego politycznego osądu. Gdy mamy do czynienia ze sprawą wysoce kontrowersyjną i jeśli zaangażowane są w to wpływowe grupy interesów, decyzje muszą niewątpliwie zostać poprzedzone wyjaśnieniem sprawy po obu stronach.

Żaden poważny lobbysta ani grupa interesów nie dostarczą informacji, której wiarygodność może podważyć jej oponent polityczny lub rywal. Żaden poważny lobbysta nie wybaczy błędnej informacji dotyczącej zagadnienia lub klienta, którego kwestii broni, ponieważ nie chce stracić własnej wiarygodności jako użytecznego partnera w dialogu pomiędzy grupami interesów z jednej strony, a administracją i polityką z drugiej. Dialog ten pomaga politykowi ocenić wpływ jego decyzji na bardzo ważną społeczność biznesu lub na zainteresowaną grupę interesów. Daje mu to możliwość poprawy błędnych pojęć,

dotyczących nie rozstrzygniętych jeszcze decyzji politycznych na wczesnym etapie, zanim zostaną one podjęte. Jest to rzecz bardzo ważna. Ostatecznie dialog ten mógłby pomóc administratorowi lub politykowi w określeniu ważnych sprzymierzeńców jego własnej strategii.

Porozmawiajmy przez chwilę o przypadkach, o których chciałbym wspomnieć jedynie pokrótce. Jeden znowu dotyczy Brukseli, w której obecnie jest około 1200 różnych grup interesów. Są wśród nich międzynarodowe stowarzyszenia handlowców, które nie czują się właściwie reprezentowane przez Europejczyków. Wydaje się to dość interesujące, ponieważ decyzje podejmowane w tych organizacjach stanowią najniższy wspólny mianownik „piętnastki”, a bardzo często najniższy wspólny mianownik znaczy w końcu tyle, co nic. Są oczywiście reprezentanci dużych firm, którzy prowadzą *lobbying* dotyczący nie tylko samych decyzji politycznych podejmowanych na poziomie europejskim. Prowadzą oni także *lobbying* po to, by uzyskać fundusze na programy badawcze oraz inne cele. Niestety, dzisiaj nie możemy wchodzić w szczegóły tego rodzaju *lobbyingu*. Nie mogę w każdym razie zajmować się tym w moim wystąpieniu. W coraz większym stopniu reprezentowane są w Brukseli regiony. I tak na przykład reprezentacje poszczególnych niemieckich landów są czasami liczniejsze niż ambasady niektórych państw członkowskich. Stanowią one oczywiście *lobbies* swoich własnych lokalnych społeczności, biznesu i przemysłu swego obszaru czy regionu. Jest też wiele firm prawniczych – później powiemy o systemie amerykańskim – mających siedzibę w USA. Oczywiście, uważam za rzecz zabawną, że amerykańskie firmy prawnicze nie zaprzeczają, że one również uprawiają *lobbying* – nie chodzi tu tylko o śledzenie sytuacji prawnej – natomiast ich europejscy partnerzy, firmy prawnicze, mają z tym olbrzymie trudności, a często zaprzeczają, że podejmują jakiegokolwiek działania *lobbingowe*.

Wiele decyzji prawnych podejmowanych na poziomie europejskim, dotyczących polityki związanej z konkurencją, ma oczywiście duży wpływ polityczny. I nie są to tylko decyzje podejmowane jednostronnie gdzieś tam przez pojedynczego administratora, ale są one wynikiem skomplikowanego procesu, w którym biorą udział różne instytucje i różne grupy *lobbingowe*. Bardzo szybko rośnie liczba takich firm, jak nasza, zajmująca się konsultingiem w polityce. Myślę, że są tego dwa powody. Pierwszy to ten, że – jak już powiedziałem – proces podejmowania decyzji staje się coraz bardziej skomplikowany. Po drugie, dajemy tym grupom interesów, które nie mają pieniędzy, możliwość otwarcia eleganckiego biura w Brukseli. Jesteśmy szansą dla tych małych i średnich przedsiębiorstw oraz grup interesów na dokonanie odpowiedniego monitoringu w odpowiednim czasie i gwarantujemy im, że ich głos zostanie usłyszany. Agencje do spraw *public relations* utrzymują bardzo często – już państwo o tym wspominali – że mogą odpowiednio zająć się *public relations*. Nie w pełni się z tym zgadzam. Jest tu – powinna być – duża różnica. Można czasami uzupełniać się w świadczeniu usług, ale różnica polega tak naprawdę na dotarciu do docelowego odbiorcy.

Pomówmy trochę o *lobbyingu* w różnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Muszę tu również trzymać się wyznaczonego dla mojego wystąpienia czasu. Chcę podać państwu tylko dwa przykłady, jakkolwiek można by podać ich dużo więcej. Może będzie na to czas w późniejszej debacie.

*Lobbying* we Francji jest w dalszym ciągu w dużym stopniu oparty na systemie szkół elitarnych. Istnieją we Francji dwie takie szkoły – ENA i *Eccole Polytechnique*. Absolwenci tych szkół stoją na czele zadziwiająco dużej liczby głównych firm państwowych, prawie wszystkich. Kolejny przykład. Pięciu z ostatnich siedmiu premierów to także absolwenci ENA. *Lobbying* we Francji na tym najwyższym szczeblu odbywa się tak naprawdę pomiędzy nimi. Zawodowy *lobbying* zaczął się rozwijać, ale ciągle jeszcze znajduje się w swym początkowym stadium. Kiedy Francuzi mówią o *lobbyingu*, tak naprawdę bardzo często mają na myśli *lobbying* w Brukseli, obronę tam swoich interesów. Francuzi byli, być może, całkiem mądrzy dbając o to, by odpowiedni ludzie reprezentowali ich na stanowiskach decydenckich w instytucjach europejskich. Jest absolutnie zrozumiałą postawą francuskich członków instytucji europejskich, którzy całkiem otwarcie bronią swoich interesów, to znaczy francuskich interesów, w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej. Nie jestem jednak pewien, czy takie trzymanie się społeczności narodowej przyniesie w dłuższej perspektywie sukces w ramach złożonych instytucji Unii Europejskiej. Bardzo w to wątpię.

Kolejny przykład – *lobbying* w Niemczech. Jest on prowadzony, ze względu na dobrze ugruntowaną tradycję, głównie przez 1600 grup interesów, zarejestrowanych na poziomie parlamentu regionalnego. Tyle jest bowiem oficjalnie zarejestrowanych stowarzyszeń handlowych i grup interesów. Jedną z tego przyczyn jest to, że każda niemiecka firma jest automatycznie członkiem izby gospodarczej oraz członkiem odpowiedniego stowarzyszenia pracodawców, które może mieć swój oddział na poziomie regionalnym czy krajowym. Tak więc *lobbying* został zinstytucjonalizowany w postaci grup interesów oraz stowarzyszeń handlowych i znajduje swoje odzwierciedlenie w ramach grup ekspertów, z którymi są prowadzone konsultacje w procesie decyzyjnym różnych ministerstw w Niemczech.

Proszę pozwolić, że w ostatnich minutach omówię bardzo krótko to, co chciałbym nazwać regułami gry. Mamy w Brukseli kodeks postępowania, który już od roku 1992 jest podpisany przez wiodące grupy lobbingowe. Nie ma przymusu stosowania się do niego. Ustala on kwestie, które – szczerze powiedziawszy – i tak może regulować głównie rynek, konkurencja. Wspominanie o ochronie interesów klienta jest dla mnie samo w sobie czymś niestosownym, chodzi bowiem o to, by zapewnić sobie, że decydent uzna mnie za wiarygodnego partnera również przy sprawie kolejnego klienta. Jest zupełnie oczywiste, że gra się fair z tymi, z którymi chce się prowadzić rozmowy także przy następnej sprawie. Jest rzeczą niewątpliwą, że informacje pochodzące z danej instytucji nie mogą być pozyskiwane nieuczciwymi sposobami. Wszystko jedno, co będziemy rozumieć pod słowem nieuczciwy. Może ono oznaczać różne rzeczy w różnych kulturach. Bardzo trudno byłoby znaleźć na poziomie europejskim taki kodeks postępowania, który uwzględniałby różnorodność kultur w różnych państwach członkowskich. Zrozumiałe jest, że powinno unikać się wszelkiego zawodowego konfliktu interesów. Znowu jest to dla każdej firmy prawniczej, dla każdego doradcy do spraw księgowych kwestia wiarygodności. Jest to kwestia zagwarantowania, że unika on wszelkich konfliktów interesów.

Parlament Europejski od wielu lat dyskutuje w tym względzie kwestię prawodawstwa. Jeśli zostanie ono ustanowione, a może tak się stać – jest w tej chwili omawiany projekt



– to sądzę, że powinno wyznaczyć reguły gry w postępowaniu obu stron. Dotyczy to również członkowskich parlamentów. Powinno być jasne, że ci, którzy bronią interesów powinni poinformować opinię publiczną i o tych interesach, które – jak to podano w przykładzie – stanowią dodatkowe źródło dochodu.

Legislacja, o której mowa ma w moich oczach trzy główne wady. Pierwsza jest taka, że mówi ona jedynie o *lobbies* politycznych. Nie obejmuje zaś tych wszystkich innych grup interesów, o których wspomniałem, w tym i firm prawniczych. Nie może więc także obejmować *lobbies* krajowych, co mogłoby ustawić w odpowiednim kierunku europejski proces decyzyjny. Znowu podam konkretny przykład. Zgodnie z danymi statystycznymi, które zostały opublikowane przez Unię Europejską, 80% decyzji podejmowanych w Brukseli nie jest rezultatem przemyśleń urzędnika dotyczących jakiejś dyrektywy, ale jest to w prawie 80% przypadków wynik inicjatyw podejmowanych przez państwa członkowskie i rządy krajowe, które, oczywiście, znowu uległy perwerszacji krajowych *lobbies*. Żaden zatem kodeks postępowania nigdy nie będzie mógł objąć tych grup. Żaden system prawny, który przeciwdziała wchodzeniu lobbystów do biur członkowskich parlamentów europejskich i ogranicza dostęp tych ostatnich do grup lobbujących, nie ma dla mnie, szczerze powiedziawszy, wiele sensu, jako że trudno mi rozmawiać z kimś w sytuacji, gdy nie ma stołu ani krzesła. Chciałbym wiedzieć, gdzie członkowie parlamentu powinni spotykać się z grupami interesów, jeśli nie w swoich biurach.

Myślę więc, że kodeks postępowania ma sens pod warunkiem, że reguły gry są w nim jasno sformułowane. Powinien on dotyczyć różnorodnych grup interesów i zawodowych lobbystów. Powinien on, jeśli to potrzebne, stosować się oczywiście także do tych, którzy poddawani są *lobbyingowi*.

#### **Przewodniczący profesor Edmund Wnuk-Lipiński:**

Teraz poproszę pana doktora Saffera, który którego wystąpienie zatytułowane jest „*Lobbying in America*”

#### **Doktor Adam Saffer:**

Szanowni Państwo!

Jest to dla mnie zaszczyt i przyjemność, że mogę powiedzieć dzisiaj kilka słów na ten aktualny i ważny temat. Poproszono mnie o omówienie zasad *lobbyingu* w Stanach Zjednoczonych. Wobec wspaniałego wystąpienia pana Matraszka i pana Kocha trudno jest powiedzieć coś nowego, unikając powtórzeń. Zadanie dodatkowo utrudnia mi fakt, że mam tylko 20 minut na omówienie zagadnienia, które studiowałem przez pięć lat. Postaram się jednak zrobić wszystko, co w mojej mocy. Niestety, będę kontynuować moje wystąpienie po angielsku, ponieważ zużyłem już cały zasób polskich słów, które znam.

*(tłumaczenie z języka angielskiego)*

Zanim rozpocznę oficjalną część wystąpienia, chciałbym przedstawić krótki zarys historii *lobbyingu*, aby to, co powiem było czytelniejsze. Nie wiadomo, kto był pierwszym lobbystą, ani jaka była pierwsza grupa interesów. Badania wykazują, że oba te pojęcia są równie stare, jak pojęcie rządu jako takiego. Platon powiedział, że „władcy ludzi są niewidzialni i nieznani, ale istnieją zawsze i jest ich wielu”.

W demokracjach anglojęzycznych prawo do zgłaszania próśb do rządu zostało po raz pierwszy zarejestrowane w *Magna Carta* w roku 1215. Tam, gdzie jest zagwarantowane prawo zgłaszania próśb do rządu, podobnie jest z prawem do *lobbyingu*. W Stanach Zjednoczonych prawo zgłaszania próśb do rządu istniało od samego początku. Było ono zawarte w Deklaracji Niepodległości, a następnie zostało formalnie utrwalone w Pierwszej Poprawce do Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Konstytucja oznajmia, że Kongres nie może uchwalić żadnej ustawy broniącej narodowi prawa do pokojowych zgromadzeń i do zgłaszania próśb do rządu. Prawo narodu amerykańskiego do przedstawiania wszelkich kwestii pod rozpatrzenie rządu stanowi jedną z naszych najstarszych wolności. Chcę powiedzieć, gwoli wyjaśnienia, że gdy używam słowa „rząd”, w kontekście amerykańskim mówię zarówno o władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej.

Słowo „lobby” pojawiło się w języku angielskim po raz pierwszy w połowie XVII wieku. Prawdopodobnie pochodziło od łacińskiego słowa *lobbium*, oznaczającego kryty korytarz w klasztorze. Ale z godnego zaufania źródła wiem, że słowo „lobby” w odniesieniu do wpływu na ustawodawstwo amerykańskie ma inne korzenie. We wczesnym okresie historii Ameryki ludzie po prostu stali w kolejce przed Białym Domem, czekając na rozmowę z prezydentem. To nie byli lobbyści *per se*, reprezentowali samych siebie lub swoje firmy. Później w czasach wojny domowej rząd się rozrósł, a procedury stały się bardziej skomplikowane i o wiele więcej elementów wchodziło w grę. Około 1860 roku ludzie zaczęli wynajmować innych, aby wykonywali za nich ten rodzaj pracy. Wynajęci lobbyści wkrótce zorientowali się, że większość członków gabinetu, a czasami prezydent i wiceprezydent, przychodzą na kolację do hotelu Willard, który do dziś jeszcze istnieje w Waszyngtonie. Lobbyści czekali w hallu – *lobby* – hotelowym, mając nadzieję, że uda im się przez kilka minut porozmawiać z politykami. Stąd właśnie, jak wiem z godnych zaufania źródeł, pochodzi słowo „lobby” w kontekście amerykańskim.

Jeden z historyków amerykańskich powiedział: „*Lobbying* w różnych formach istniał u nas od początku. Jest tak głęboko związany z amerykańskim systemem politycznym, że można właściwie stwierdzić, że historia *lobbyingu* jest równie długa i właściwie równoległa do historii amerykańskiego ustawodawstwa”.

Jeden z najbardziej dynamicznych i najbardziej pamiętnych okresów *lobbyingu* w USA to okres ekspansji przemysłowej na początku bieżącego stulecia. Rozwijał się w tym okresie biznes. Sprawili to bankierzy, przemysłowcy, właściciele fabryk, kolejarze, nawet spekulanci z Wall Street. Ich działania nie zawsze były uczciwe i szlachetne. Lobbyści w tym okresie tłoczyli się na Capitol Hill, a Kongres chętnie ich słuchał. Naród rozrastał się, niektórzy ludzie dobrze prosperowali, ale większość padała ofiarą takich działań, a zasoby naturalne stanowiące własność wszystkich były rabowane przez nielicznych.

Jednym ze znanych nazwisk w tym czasie było Vanderbilt, Cornelius Vanderbilt i jego dwaj synowie, Cornelius II i William. Gdy William zmarł, pozostawił osobisty majątek o wartości 200 milionów dolarów. Wówczas było to więcej niż posiadał skarb państwa Stanów Zjednoczonych. Było to przed epoką podatków od dochodu i można sobie wyobrazić, jaką władzę dawały takie pieniądze. Był to okres, gdy słowo lobbyista było określeniem hańbiącym. Znaczenie takie istnieje również dziś, ale w bardzo ograniczonym stopniu.

W nowym stuleciu nieodpowiedzialne aspekty *lobbyingu* zostały bardziej nagłośnione poprzez artykuły w prasie i książki. Taktyka musiała zostać zmieniona. Organizacje lobbystów przygotowywały kampanie informacyjne i mobilizowały ludzi do pisania listów, wysyłania telegramów i próśb do parlamentarzystów, dotyczących konkretnych zagadnień. Lobbyści zaczęli pojawiać się przed Kongresem, zeznawać oraz dostarczać informacji o tym, jakie przyniesie skutki dana legislacja dla ogółu ludności. Krótko mówiąc, zwiększona przejrzystość, otwartość, rywalizacja dotycząca idei i informacji, a także rywalizacja dotycząca dostępu do nich, spowodowały podwyższenie standardu profesjonalnych lobbystów. Później powiem o dynamice, której wynikiem stała się samoregulująca dyscyplina wewnętrzna.

Chciałbym teraz powiedzieć o obecnej sytuacji. Jak już wspomnieli moi przedmówcy, istnieją dwie kluczowe zasady sprawiające, że *lobbying* został przyjęty w Ameryce jako strategiczny i dobrze wykorzystany mechanizm oraz część składowa demokracji. Są nimi dostęp do informacji i dostęp do osób podejmujących decyzje. W pewnym sensie można to widzieć jako środowisko naturalne *lobbyingu*, warunki dla jego rozwoju przeciwstawne regulacjom lub kontroli zewnętrznej.

Kilka słów o pierwszej zasadzie – dostęp do informacji. Jeśli grupa lobbystów ma mieć wpływ na decyzje legislacyjne, musi przede wszystkim wiedzieć, jakie ważne decyzje są rozważane, kiedy i przez kogo. Następnie musi zgromadzić dane konieczne do poparcia tej decyzji, zebrać je w sposób łatwy i czytelny do wykorzystania, a potem dopilnować, aby zostały dostarczone jako część oficjalnych akt, które kluczowi decydenci będą używać i rozpatrywać. Oczywiście im wcześniej grupa dysponuje informacjami, tym większe ma szanse na odpowiednio szybką reakcję i wpływ na wynik końcowy. Ta potrzeba jest traktowana w sposób instytucjonalny na wiele sposobów. Jeden z kluczowych elementów legislacji to ustawa o wolności informacji, która zakłada, że wszelkie akta dotyczące władzy wykonawczej rządu USA są dostępne dla obywateli.

Federalna polityka jawności informacji nie zawsze była taka. Zanim uchwalono w 1966 roku ustawę, obywatele musieli uzasadniać i udowadniać swoje prawo dostępu do informacji. Nie istniały standardy proceduralne ani wskazówki dla osób poszukujących informacji, ani też żadne środki prawne dla tych, którym tego dostępu odmówiono. Uchwalenie ustawy przeniosło ciężar dowodu z obywatela na rząd. Obywatel nie musi dziś w żaden sposób uzasadniać prawa dostępu do tych akt. Obecnie to rząd musi uzasadniać potrzebę tajności pewnych zagadnień. Być może zainteresuje państwa fakt, że ta ustawa nie stosuje się do Kongresu, ani też do wybranych urzędników, w tym prezydenta, wiceprezydenta, senatorów i kongresmenów. Inna ustawa, zwana *Sunshine Act*, dokładnie gwarantuje, że wszystkie spotkania w Kongresie są otwarte dla publiczności. Przepisy Konstytucji wymagają, aby był publikowany i rozprowadzany dziennik, dotyczący prac w obu Izbach i tego efektach. Dlatego też stenogramy każdego posiedzenia, zawierające również wyniki głosowań, są dostępne dla publiczności następnego dnia. W obu Izbach istnieją również przepisy proceduralne, dotyczące stosowania tych samych zasad do posiedzeń komisji. Praktycznie każdy dokument powstały w Kongresie USA jest szybko dostępny i zazwyczaj jest bezpłatny. Szeroka jest też obsługa mediów. Funkcjonują dwa 24-godzinne programy telewizji kablowej, obejmujące wszystkie po-

siedzenia plenarne w Kongresie oraz wiele posiedzeń komisji. Ponadto od pewnego czasu są dostępne bazy danych. Z inicjatywy obecnego Kongresu powstała w Internecie baza Thomas, nazwana tak na cześć Thomasa Jeffersona. Baza ta zawiera bogactwo informacji na temat wielu projektów ustaw Kongresu, pełne tekstów ustaw już przyjętych, etc.

Chciałbym teraz omówić drugą kluczową zasadę *lobbyingu* w Ameryce, czyli dostęp do decydentów. Chcąc mieć wpływ na politykę, organizacje lobbystów muszą wykraczać poza monitoring, badania i analizy, muszą podejmować takie działania, jak występowanie przed komisjami Kongresu, przedstawianie poszczególnym kongresmenom swojego punktu widzenia, prowadzącego do poparcia lub sprzeciwu wobec projektu ustawy lub opracowywania poprawek. Taki dostęp jest powszechny w Ameryce i jest doceniany przez obie strony, pod warunkiem że *lobbies* nie są zbyt natrętne lub nadmiernie agresywne, jak to się czasem zdarza.

Kongresmeni z Nowego Jorku napisali: „Lobbysta, który punktualnie stawia się na spotkanie, przedstawia sprawę i propozycje i pozwala kongresmenowi wykonywać swoją pracę staje się lubiany i szanowany. Jego przesłanie ma wszelkie szanse skuteczności. Natomiast człowiek, który uważa, że w pewien sposób dodaje mu prestiżu, jeśli widuje się go stale w towarzystwie tego czy innego parlamentarzysty albo też stara się wkraść w łaski pracowników Kongresu, szybko staje się kłopotliwy”.

Jest rzeczą powszechnie akceptowaną w USA, że *lobbies* pełnią pewne ważne, powiedziałbym nawet niezbędne, funkcje. Nie mamy dziś dostatecznie dużo czasu, aby się nimi dogłębnie zajmować – o niektórych wspominali już moi koledzy – ja chciałbym wymienić cztery. Są one oczywiste, ale powszechnie stosowane w systemie amerykańskim. Pierwszą z nich jest informowanie Kongresu i ogółu o różnych problemach i zagadnieniach. Druga to stymulowanie publicznej debaty, mającej pomóc w osiągnięciu narodowego konsensu. Trzecia to zapewnianie dostępu i reprezentowanie przed Kongresem obywateli w jakiś sposób upośledzonych, czy to ekonomicznie, czy fizycznie, czy jeszcze inaczej. Czwarta zaś to uświadamianie Kongresowi w szczegółowy sposób, jak proponowane ustawodawstwo będzie funkcjonowało w praktyce, komu ono pomoże, komu zaszkodzi, jakie grupy interesów je popierają i kto jest przeciw. Stwierdzono także – już o tym wspominałem – że organizacje lobbystów często dostarczają znaczących informacji technicznych i oryginalnych badań dotyczących legislacji, pomocnych Kongresowi i obywatelom w uzyskaniu jasnego i czytelnego obrazu problemów oraz prawdziwego znaczenia niektórych propozycji. Podkreślam, że aby być skutecznym lobbystą w Ameryce trzeba mieć dostęp do tego, co robi Kongres lub zamierza zrobić oraz trzeba mieć dostęp do kluczowych decydentów. Moim zdaniem to właśnie – środowisko, przejrzystość procesu ustawodawczego, wielość rodzajów dostępu oraz aktywne zachęcanie do rywalizacji – odróżnia system amerykański od innych.

Mam nadzieję, że udało mi się przedstawić amerykańskie podejście, dotyczące popierania rozwoju i ekspansji *lobbyingu*. Chciałbym teraz przejść do kroków, jakie były i są podejmowane w celu uregulowania kwestii *lobbyingu*. Chociaż dni otwartej korupcji dawno minęły, byłoby nieodpowiedzialne z mojej strony, gdybym nie przyznał, że istnieją w systemie amerykańskim pewne niedociągnięcia. Jednym z najpowszechniejszych jest to, że grupy uczciwie dążące do osiągnięcia czasem swych egoistycznych interesów,

doprowadzają Kongres do podjęcia decyzji, które są korzystne dla pewnych grup, ale z szerszego punktu widzenia nie muszą służyć interesom ogółu. Podobnie stopień wpływu lub nacisku, który grupa lobbystów może wywierać na Kongres, nie opiera się wyłącznie na wadze jej argumentów czy możliwości zastosowania jej propozycji. Mówiąc realistycznie, możliwość wpływania danej grupy na Kongres zależy również częściowo od liczby jej członków, ilości pieniędzy oraz tego ile pieniędzy i zasobów ludzkich chce ona poświęcić konkretnej sprawie, a także sprytu jej przedstawicieli.

Od początku XX wieku praktycznie każdy Kongres starał się uchwalić ustawę regulującą *lobbying* i – muszę dodać – bezskutecznie. Problem uzyskania zgody Kongresu i sądów leży w nie kończącym się konflikcie pomiędzy ograniczeniem działań, o których wspominałem wcześniej, a konstytucyjnym prawem do wolności słowa i wnoszenia próśb do rządu. Inną przyczyną jest to, że restrykcje mogą nadmiernie krępować legalne *lobbies*, podczas gdy większe i potężniejsze grupy w jakiś sposób znajdują metodę obejścia prawa. W związku z tym główna metoda uregulowania *lobbyingu* w USA leży raczej w publicznej otwartości niż w kontroli.

Najbardziej niebezpieczne, powiedziałbym, ustawodawstwo to ustawa o federalnych przepisach dotyczących *lobbyingu*, która jest wciąż aktualna. Uznając proces publicznej otwartości jako środek kontroli, ustawa ta nie ogranicza żadnych działań strategicznych czy finansowych organizacji lobbystów. Wymaga tylko, aby osoby otrzymujące wynagrodzenie finansowe od grup lub poszczególnych osób w celu wywierania wpływu na Kongres, rejestrowały się u sekretarza generalnego Izby Reprezentantów lub Senatu. Wymaga także, aby te osoby podawały, kto ich zatrudnia oraz informowały o ich ogólnych celach ustawodawczych. Wymaga również, aby wszyscy zarejestrowani lobbyści i ich organizacje przedstawiały obu Izbom kwartalne sprawozdania dotyczące wydatków na *lobbying*. W rzeczywistości ta ustawa ma wiele luk. Gdy uchwalono ją – w 1946 roku – stało się oczywiste, że przepisy są niejasne, a ich egzekwowanie niemożliwe.

Prawdopodobnie najważniejszym krokiem dotyczącym uregulowania *lobbyingu* była poprawka do kodeksu podatkowego w 1993 roku. Zmiana ta nie pozwala już prywatnym grupom biznesu na odpisywanie od podatków wydatków na *lobbying*, co obejmowało zapraszanie kongresmenów na lunch, na pewne formy rozrywki, jak wydarzenia sportowe, wycieczki w weekendy, itp. Celem poprawki tak naprawdę było zwiększenie dochodów skarbu państwa, ale uważano również, że zwiększone koszty *lobbyingu* spowodują jego ograniczenie. Większość osób, z którymi rozmawiałem, mówiło jednak, że nie miało to żadnego wpływu.

Pozostaje pytanie, co kontroluje tę potężną machinę. Moja odpowiedź brzmi: dyscyplina wewnętrzna. Najlepszym sposobem opisania tego będzie następujący przykład. Kongres kontroluje dziś 1,6 biliona dolarów, a stopy regulaminów dotyczących wydatków państwowych – wszystkie oparte o istniejące przepisy – mogłyby pokryć odległość z Waszyngtonu do Warszawy. Kongres zatrudnia 5 tysięcy osób do realizacji tych zadań, co jest wyraźnie niedostateczne. Obecnie jest w Kongresie projekt ustawy, liczący sobie 18 tysięcy stron i jest mało prawdopodobne, że ktoś to kiedykolwiek czytał lub przeczytał. Budżet Kongresu nie wystarcza po prostu na zatrudnienie odpowiedniej liczby wykwalifikowanego personelu do wykonania niezbędnej pracy. Zmusza to kongresmenów,

senatorów i ich personel do opierania się w swej pracy na grupach zewnętrznych. Te grupy to zazwyczaj *lobbies*.

Podczas ostatniego spisu w Stanach Zjednoczonych było zarejestrowanych 1,4 miliona stowarzyszeń i 400 tysięcy organizacji charytatywnych. W samym Waszyngtonie jest 12 tysięcy zarejestrowanych lobbystów i około 6 tysięcy nie zarejestrowanych. Personel Kongresu musi wierzyć tym grupom interesów i jeśli lobbysta kiedykolwiek naruszy to zaufanie, poprzez dostarczenie fałszywej informacji lub podkopanie pozycji parlamentarzysty, jego kariera w *lobbyingu* jest skończona. I na tym właśnie polega dyscyplina wewnętrzna.

Na zakończenie chciałbym posłużyć się jeszcze jednym cytatem. Senator John F. Kennedy – pięć lat później został wybrany prezydentem – powiedział dziennikarzom „*New York Times'a*” : „Lobbyści są w wielu przypadkach doświadczonymi fachowcami, zdolnymi do wyjaśniania skomplikowanych i trudnych zagadnień w jasny i zrozumiały sposób. Angażują się w prywatne dyskusje z kongresmenami i wyjaśniają szczegółowo stanowiska, którym sprzyjają. *Lobbies* przygotowują streszczenia, memoranda, analizę ustaw i ich projekty do wykorzystania przez komisje i członków Kongresu. Są z konieczności mistrzami swego tematu i rzeczywiście mogą często dostarczyć użyteczne dane statystyczne i informacje, które nigdzie indziej nie są dostępne. Według powszechnej opinii każdy z nich jest stronnicy, ale takie postępowanie przypomina zaangażowanie prawników w sądzie, co okazało się być niezwykle udane i pomaga rozwiązywać kontrowersje prawne. Ponieważ nasza reprezentacja w Kongresie jest oparta o granice geograficzne, lobbyści – którzy przedstawiają różne ekonomiczne, komercyjne i inne funkcjonalne interesy kraju – służą w ten sposób pożytecznemu celowi i mają ważną rolę w procesie legislacyjnym. Amerykańskie doświadczenie narzuca myśl, że *lobbying* jest formą porozumiewania się. Stanowi podstawowy składnik procesu demokratycznego, być może równie podstawowy jak głosowanie. Mówiąc konkretniej, rywalizacja pomiędzy grupami interesów, przejrzystość procesu legislacyjnego i regulacyjnego oraz aktywne zachęcanie do uczestnictwa w nich stanowią kluczowe składniki rozwoju porządku publicznego w Ameryce”.

Jeśli chodzi o najlepszą metodę kontroli, to mogę powiedzieć, że w USA dyscyplina wewnętrzna – w przeciwieństwie do kontroli zewnętrznej – okazuje się daleko bardziej skuteczna. Dla mnie stały wzrost i ekspansja grup interesów w Polsce, ich instytucjonalna zdolność do skutecznego *lobbyingu* oraz wpływania na proces legislacyjny, są nieuniknione. Widzimy tu codziennie w gazetach coraz bardziej wyraźne i zróżnicowane głosy różnych grup interesów. Uważam, że można wiele się nauczyć na doświadczeniach i błędach starszych demokracji. Jednakże w końcu Polska musi opracować własną strategię dotyczącą rozmiaru i wartości *lobbyingu* oraz współpracy z sektorem prywatnym. Przyklaskuję państwu zainteresowaniu i oddaniu tej ważnej kwestii.

#### **Przewodniczący profesor Edward Wnuk-Lipiński:**

Przechodzimy do dyskusji. Jest czas na pytania, kwestie, które wymagają objaśnienia, a także na komentarze. Bardzo proszę.

Skoro na razie nie ma żadnych dyskutantów, to ja chciałbym zadać pytanie wszystkim panelistom, pytanie, które nurtuje mnie od samego początku dzisiejszej sesji, a być może nawet jeszcze wcześniej. Czy dałoby się jakoś zdefiniować granice *lobbyingu* w wymiarze moralnym i prawnym? Prawnym pewnie łatwiej, niż moralnym. Wspomnieli tu panowie paneliści o istniejących kodach etycznych *lobbyingu*. Myślę, że byłoby ważne dla nas wiedzieć, jak to się dzieje na Zachodzie. Chodziłoby mi tutaj zwłaszcza o rozróżnienie pomiędzy *lobbyingiem* a, krótko mówiąc, korupcją. Jak należałoby zdefiniować granice między tymi dwoma zjawiskami? Czy panowie mają gotowe definicje na ten temat?

I jeszcze jeden punkt – natury, jak sądzę, technicznej, dotyczący wystąpienia pana doktora Saffera. Pan użył sformułowania – lobbyści zarejestrowani i niezarejestrowani. Po pierwsze, jaka jest różnica pomiędzy tymi dwoma kategoriami i czy ci, którzy są zarejestrowani mają większe szanse w dotarciu do polityków? Na czym polega to rozróżnienie?

**Doktor Adam Saffer:**

*(wypowiedź w języku angielskim)*

To jest kwestia ustawy o przepisach federalnych. Nie jest łatwo z rozróżnieniem tego. Oczywiście, nazwiska fizycznie zarejestrowanych lobbystów figurują w rejestrach u sekretarza generalnego Senatu lub Izby Reprezentantów, ale kto jest na tej liście, a kto nie – to jest bardzo niejasne. I to są te luki, o których mówiłem.

Co określa *lobbying*? Co określa zakres wydatków na *lobbying*? Czy *lobbyingiem* jest spotkanie w cztery oczy z senatorem lub kongresmenem? Co się dzieje, jeśli ktoś jest przedstawicielem małego biznesu i istnieje jakieś jedno małe ważne dla niego zagadnienie w dziedzinie legislacji i wynajmuje kogoś lub podejmuje konkretne działania w celu tego załatwienia?

Mówi się, że w Waszyngtonie jest 6 tysięcy nie zarejestrowanych lobbystów. Jest ich prawdopodobnie znacznie więcej w zależności od tego, jak zdefiniujemy *lobbying*. *Lobbying* istnieje także w ramach władzy wykonawczej. Władza wykonawcza stara się wpływać na ustawodawczą. Opowiem tu krótką historię, która dotyczy jednego z klasycznych przykładów *lobbyingu* władzy wykonawczej w Kongresie, czyli prezydenta Roosevelta.

W latach trzydziestych w okresie wielkiego kryzysu wszyscy zabierali pieniądze z banków i trzymali je pod materacem. Banki bankrutowały i prezydent starał się wymyślić sposób wyjścia z kryzysu. Wystąpił więc w radiu, co było rzeczą normalną w tamtych czasach. Powiedział wtedy wszystkim – to był czwartek – że następnego dnia zamyka banki na czas weekendu i że dokona inspekcji wszystkich banków, a w poniedziałek zostaną otwarte tylko te, które są wypłacalne. Nie zrobił nic. W poniedziałek rano zaś banki otwarto i wszyscy pobiegli do nich ze swymi pieniędzmi. Określa się to jako jeden z kluczowych kroków, które pomogły Stanom Zjednoczonym wyjść z kryzysu. To jest klasyczny przykład *lobbyingu*.

Pańskie pytanie jest bardzo dobre i moglibyśmy dalej mówić o lukach prawnych, ale nie sądzę, aby fakt czy ktoś jest zarejestrowany czy nie stanowił dużą różnicę w odniesie-

niu do dostępu danej osoby, do źródeł informacji lub decydentów. Dostęp do decydentów jest oparty zazwyczaj o wieloletnie osobiste kontakty. Kongresmen, będący członkiem komisji do spraw energii czy komisji rolnictwa poznaje grupy interesów związane z tymi dziedzinami. Poznają się wzajemnie z grupami zarejestrowanymi lub nie zarejestrowanymi. Może więc to nie jest najlepsza odpowiedź na pańskie pytanie, ale to jest wszystko, co mogę w tej chwili powiedzieć.

**Przewodniczący profesor Edward Wnuk-Lipiński:**

Bardzo proszę, pani Danuta Piontek.

**Pani Danuta Piontek – Konfederacja Organizacji Przedsiębiorców:**

W naszej sytuacji w Polsce – tak jak to już prowadzący dyskusję stwierdził – wszystko zaczyna się sprowadzać do pytania, co jest legalne przy *lobbyingu* i gdzie zaczynają się granice nielegalności. Jest to temat bardzo wrażliwy.

My, jako organizacje przedsiębiorców, jesteśmy organizacjami w pewnym sensie *lobbyingowymi*, tak jak związki zawodowe, związki pracodawców, organizacje, stowarzyszenia, zrzeszenia. Oczywiście, *lobbying* funkcjonuje w każdym innym środowisku, czy to będzie środowisko lekarskie, prawnicze, czy inne. Wszelkimi dozwolonymi prawem sposobami wywiera ono presję, nacisk na swoich przedstawicieli – rzecz jasna, kierowane to jest najczęściej do przedstawicieli parlamentu – ażeby uzyskać właściwe warunki pracy, życia, środowiska.

Jeżeli przyjmiemy, że *lobbying* zaczyna się od momentu wyboru posłów – bo to też jest już *lobbying*... Czy można tak przyjąć? To też jest moje pytanie do pana Saffera. Jeżeli przyjmiemy więc, że pewna grupa – w tym akurat przypadku grupa gospodarcza – wybiera posłów, którzy będą bronić jej interesów, czy ma ona prawo oczekiwać, że ci posłowie będą później w sposób rzeczywisty bronić jej interesów? Jak do takiego podejścia, tej wiary w posła czy senatora, ma się dyscyplina partyjna, która nakazuje pewien sposób głosowania? Jak należy podejść do takiego problemu, czy jest to proces legalny i prawidłowy?

Moje drugie pytanie dotyczy kwestii, w jaki sposób są regulowane zasady, że coś jest dozwolone, a coś niedozwolone? Oczywiście, rozumiemy, że niedozwolone jest to, co jest niedozwolone prawem, a więc łapówka, a więc wpływy, nazwijmy to, płatne, w każdej formie – może to być prezent, urlop, wycieczka, czy inne rzeczy. Czy należy to regulować poprzez kolejną ustawę, czy też wchodzimy tu w zakres etyki postępowania obu stron? Bo jest strona dająca i jest strona biorąca. Na ogół nie ma pustki między jedną a drugą. To jest moje drugie pytanie.

I czy rzeczywiście *lobbying*, jako taki, powinien być wspierany przez rząd każdego kraju, czy też postrzegany dość negatywnie, że lobbingujące organizacje – mówię akurat w imieniu grup gospodarczych – domagają się nadmiernych praw, że bronią tylko swoich interesów i są nadmierną grupą nacisków w stosunku do innych?



**Przewodniczący profesor Edward Wnuk-Lipiński:**

Który z panów panelistów chciałby odpowiedzieć na to rozbudowane pytanie, składające się z kilku podpytań?

Bardzo proszę, pan Marek Matraszek.

**Pan Marek Matraszek – CEC Government Relations:**

W pewnym sensie pani pytanie jest pytaniem, które zadał pan profesor Wnuk-Lipiński, mianowicie o granicę między etycznym a nieetycznym działaniem lobbysty. Wydaje mi się, że w pewnym sensie odpowiedź jest banalna, ale z drugiej strony może być również bardzo rozbudowana i ciekawa. Zacznę od banalnej odpowiedzi. Oczywiście, że nieetyczny *lobbying*, właśnie tak jak pani mówi, to coś, co jest po prostu nielegalne, jeśli mówimy po prostu o kupowaniu głosów, czy kupowaniu decyzji. Również jeden z przedmówców mówił o uzyskiwaniu informacji w sposób, powiedziałbym, nielegalny, także poprzez układy korupcyjne.

Ale wydaje mi się, że bardziej ciekawą odpowiedzią byłaby ta, która jest nakierowana na rozwiązanie problemu, w jaki sposób ułożyć procesy decyzyjne w państwie, aby nie było pokus do niemoralnego postępowania, bo to jest sedno sprawy. Stanowisko, wydaje mi się, wszystkich lobbystów jest takie, że jest sprzężenie zwrotne między hermetycznością systemu politycznego, pewną jakby podejrzliwością ze strony urzędników, czy innych decydentów politycznych, wobec tych osób, które chcą przekazać, mieć jakieś informacje. Ta nadmierna hermetyczność rodzi pokusę kryminogennych, czy korupcyjogennych stosunków, czy po prostu postępowania. Stąd, wydaje mi się, pan Saffer wskazywał, że pewną odpowiedzią na to jest otwarcie systemu decyzyjnego na te grupy, które są rzeczywistymi grupami interesów w tym kraju, które skupiają czasami rozproszone środowiska, które nie mogą artykułować swoich stanowisk poprzez posłów. Posłowie są wybierani w konkretnych regionach. Bardzo często zaś grupy interesów, czy jakieś grupy konsumentów, czy inne grupy przedsiębiorców, są nazbyt rozproszone, socjologicznie, żeby artykułować swe interesy poprzez przedstawicieli w parlamencie.

Stąd trzeba mieć inny mechanizm, który umożliwi artykulację tych interesów, które są jakby mniej reprezentowane przez innych. Pewna otwartość, dostępność urzędników, decydentów politycznych wobec wszystkich grup interesów jest pewnym krokiem naprzód. Z drugiej strony chodzi o otwartość w drugą stronę, skuteczność informowania wyborców, grup interesów o zamiarach podejmowania decyzji, o racjach, które leżą u podłoża podejmowania tych decyzji. Czyli przepływ informacji jest tutaj kluczowym elementem do uniknięcia sytuacji, w której powstaje pokusa korzystania z instrumentów, powiedziałbym, właśnie nieetycznych.

Chciałbym wrócić do tego, co podkreślali chyba wszyscy mówcy, że ważnym elementem jest tutaj też pewien kodeks postępowania, kodeks etyczny tych środowisk, które zajmują się *lobbyingiem* profesjonalnie. Bo jednak w niektórych tutaj wypowiedziach ciągle wyczuwam pewne nieoddzielenie różnicy między lobbystą, który jest profesjonalnym doradcą, powiedziałbym, komunikacji wobec decydentów, a samymi grupami interesów, które chcą artykułować jakieś interesy wobec decydentów politycznych. To są dwa

zupełnie różne zawody, czy instytucje. Bardzo często jest tak, że jakaś grupa interesów, grupa przedsiębiorców, czy inne środowisko nacisku, wynajmuje profesjonalnego lobbyistę, żeby im doradził, w jaki sposób skutecznie naciskać, czy przekazywać swoje informacje decydentowi politycznemu.

Ważną więc rzeczą dla lobbyisty jest również ten element samoregulacji, o którym wspominali chyba wszyscy mówcy. Chodzi o kodeks postępowania, kodeks samoregulacji, który wraz z pewną przejrzystością procesu decyzyjnego w danym kraju powinien być wystarczającą gwarancją, że minimalizuje się pokusę postępowań nieetycznych, a także maksymalizuje się szanse, że takie postępowania nieetyczne będą ujawnione i w pewnym sensie publicznie potępiane.

**Przewodniczący profesor Edward Wnuk-Lipiński:**

Proszę bardzo, pan Jurgen Koch.

**Pan Jürgen Koch – GJW „Europa”:**

*(wypowiedź w języku angielskim)*

Chcę tylko dodać dwa punkty w kwestii informacji. Jeśli popatrzymy na poziom europejski, to głośność i pierestrojka są na tym poziomie bardzo potrzebne. Byłem zdumiony słysząc tu, że – o ile dobrze zrozumiałem – w ciągu jednego dnia informacja musi być udostępniona każdemu, kto się o nią zwraca do Kongresu USA. Mam przed sobą europejski dokument, mówiący o tym, że jeśli ktoś zwróci się do rady czy komisji kanałami oficjalnymi w sprawie dokumentów, to w ciągu miesiąca ma zostać przez odnośną instytucję poinformowany na piśmie, czy dostanie dokumenty czy też nie. Nic dziwnego, że ludzie zaczynają desperacko szukać nieformalnych dróg, skoro droga formalna jest tak absurdalna. Sądzę, że jeden z argumentów krytycznych, przeciwnych zawodowemu *lobbyingowi*, mówiący, iż tylko te grupy mogą reprezentować, albo że mają lepszy dostęp do informacji, ponieważ reprezentują duże, silne finansowo grupy interesów i mają liczny personel, można łatwo wykorzystać, mówiąc odwrotnie, że to właśnie politycy i biurokraci, często właśnie biurokraci, nie są zainteresowani w otwieraniu dla innych swej administracji.

Przytoczę kolejny europejski przykład. Bardzo łatwo jest oceniać negatywnie niepopularne europejskie decyzje, takie jak podwyżki podatków, jeśli nie musi się mówić w szczegółach o procesie decyzyjnym i przyznać, że nasz własny rząd brał w nich udział. Łatwo mówić o wielkim sukcesie w Brukseli, lecz gdyby ludzie dowiedzieli się, że tak naprawdę, to nie nasz rząd podjął inicjatywę, lecz inne rządy, a nasz po prostu poszedł za innymi... Chciałoby się powiedzieć, że wiedza to wpływy i pieniądze, i dlatego doprowadzenie do głośności i pierestrojki nie tylko w europejskiej, ale i w krajowych biurokracjach jest bardzo potrzebne. Ułatwiłoby to dostęp do istniejących informacji i byłoby pierwszym krokiem na drodze do równych stosunków pomiędzy różnymi grupami interesów. Jestem tego stuprocentowo pewien. Ostatnia rzecz. Media również odgrywają ważną rolę i mogą korygować częściowo tę absurdalną tajemniczość, która obecnie istnieje.

W systemie anglosaskim istnieją różnice. Jeśli rozmawia się z instytucjami, ministerstwami w krajach skandynawskich czy w Wielkiej Brytanii, są one przyzwyczajone do udzielania informacji, lecz im bardziej na południe – uwzględniam tu Niemcy, a południowe Niemcy w szczególności – tym jest to trudniejsze i często pytasz się o logikę tego. Osoba na drugim końcu linii telefonicznej, urzędnik, czuje, że ma władzę i wpływy, gdy nie udziela ci informacji. A ty nie masz żadnej możliwości, żadnego prawa do sporu wobec jego decyzji. I oczywiście dzwonicz do niego, bo informacja jest ci teraz potrzebna i nie chcesz rozpocząć procesu, który zabierze ci cztery lata w jakimkolwiek sądzie. To właśnie chciałem podkreślić.

**Przewodniczący profesor Edward Wnuk-Lipiński:**

Proszę bardzo, senator Madej.

**Senator Jerzy Madej:**

Mam pytanie do pana Kocha. Pan mówił na temat *lobbyingu* europejskiego. Czy i jakie podobieństwa istnieją pomiędzy *lobbyingiem*, który istnieje w Brukseli, w centrali Unii Europejskiej, a *lobbyingiem* amerykańskim? Czy w ogóle jest w Europie jakieś państwo, w którym *lobbying* jest, w mniejszym lub większym stopniu, podobny do tego klasycznego *lobbyingu* amerykańskiego?

**Pan Jürgen Koch – GJW „Europa”:**

*(wypowiedź w języku angielskim)*

Postaram się mówić krótko i jestem pewien, że profesor Saffer lub któryś z kolegów zechcą coś dodać. Po pierwsze podobieństwa. Mówiłem o tym, że zawodowe doradztwo polityczne coraz intensywniej wchodzi na rynek. Sądzę, że przyczyną tego jest to, że coraz więcej wyspecjalizowanych małych i średnich przedsiębiorstw, grup interesów, dochodzą do wniosku, że nie są już odpowiednio reprezentowane przez wielkie stowarzyszenia czy organizacje. One przede wszystkim muszą informować wszystkich swoich członków o bieżących wydarzeniach, a potem dopiero mogą zająć się ich pytaniami i potrzebami. Mamy tutaj do czynienia z dość skomplikowanym procesem doradczym zanim dojdzie do odpowiedzi na „nie”. Myślę, że powstaje sytuacja, w której z zawodowego doradztwa lobbystycznego korzystają ci, którzy nie czują się reprezentowani przez własne europejskie stowarzyszenia.

Konkretnym tego przykładem może być sytuacja przedstawicieli pewnej części przemysłu chemicznego w Europie, którzy zorientowali się, że ich europejska federacja została zdominowana przez kilka kompanii niemieckich, francuskich i brytyjskich, a oni nie mają nic do powiedzenia w swym stowarzyszeniu. A potrzebowali przede wszystkim wiarygodnej i szybkiej informacji od kogoś znającego teren, a po drugie chcieli być pewni, że to ich głos będzie słyszany, a nie głos wielkich ponadnarodowych kompanii, które mają w wielu przypadkach zupełnie inne interesy niż mniejsze przedsiębiorstwa. Myślę więc, że posuwamy się zdecydowanie w tym kierunku.

Trudno powiedzieć, jak będzie wzrastać liczba państw europejskich, mających swych ambasadorów na scenie *lobbyingu*. Do tej pory proces podejmowania decyzji stawał się coraz trudniejszy, co oznaczało rosnącą potrzebę istnienia kogoś, kto by tłumaczył i wyjaśniał procesy podejmowania decyzji. Problem polega na tym, że jeśli przybędą nowe kraje – nie chcę tu rozważać, co może się dziać tu w Polsce – więc jeśli przybędą nowe kraje, w których nie było reformy procesu podejmowania decyzji, to jest prawie niemożliwe – nawet dla decydenta – zorientowanie się, jak one go odbierają i jakie są ich rozumowania dotyczące przeszłości. Zatem proces staje się coraz bardziej i bardziej skomplikowany, a potrzeba wytłumaczenia i wyjaśnienia go będzie wciąż większa. Nie wiem, czy odpowiedziałem na wszystkie aspekty tego pytania.

**Przewodniczący profesor Edward Wnuk-Lipiński:**

Pan Matraszek chciałby dodać coś jeszcze.

**Pan Marek Matraszek – CEC Government Relations:**

Jeśli można dodać do tego, co pan Koch powiedział. Wydaje mi się, że *lobbying* w Brukseli odróżnia się od *lobbyingu* w Stanach Zjednoczonych czy w Waszyngtonie jedną podstawową rzeczą. Mianowicie, gdy mówimy o Unii Europejskiej, mówimy o piętnastu krajach. Stany Zjednoczone zaś są jednym krajem. I to jest o tyle istotne, że *lobbying* Unii Europejskiej odbywa się nie tylko poprzez firmy, interesy gospodarcze, czy komercyjne, ale także przez rządy. Wiemy, że poszczególne regulacje, które istnieją w Unii Europejskiej w postaci dyrektyw, takich czy innych, powstają bardzo często wskutek interwencji rządów państw członkowskich, a niekoniecznie wskutek działań firm czy biznesu gospodarczego. Bardzo często wręcz te firmy, czy biznes gospodarczy czują negatywne efekty tych decyzji, bo to są efekty pewnego *lobbyingu* na poziomie rządowym. Z drugiej zaś strony decyzje, które zapadają w Brukseli, ponieważ Unia Europejska ma charakter transnarodowy, mają wpływ na ustawodawstwo i regulacje, które panują nie tylko w jednym państwie, ale w piętnastu różnych krajach. Stąd ciężar gatunkowy poszczególnych decyzji, które zapadają w Brukseli, jest potencjalnie o wiele większy niż ciężar gatunkowy decyzji, które powstają w innym państwie na świecie.

Dzisiaj widzimy to, co jest coraz częściej rozumiane wśród krajów środkowoeuropejskich, że decyzje, które zapadają w Brukseli, poprzez umowy stowarzyszeniowe, które istnieją między Unią Europejską a poszczególnymi krajami środkowoeuropejskimi, mają wpływ nie tylko na ustawodawstwo, ale na regulacje i charakter przyjętych rozwiązań wewnątrz kraju, poza Unią Europejską. Wydaje mi się więc, że w tym sensie Bruksela i Waszyngton są zasadniczo odmienne, jeśli chodzi o implikacje decyzji, które są tam podjęte, ale także pod kątem źródeł wpływów, które warunkują charakter decyzji, które zapadają.

**Przewodniczący profesor Edward Wnuk-Lipiński:**

Obiecałem panelistom po pięć minut na koniec naszej dyskusji. Ale ponieważ reagują od razu na pytania i komentarze państwa, myślę że te końcowe wystąpienia będzie można w czasie nieco zredukować.

Bardzo proszę, profesor Janicki.

**Profesor Andrzej Janicki – Polskie Lobby Przemysłowe:**

Mam dwa krótkie pytania. Jedno do pana Kocha. Czy mógłby pan powiedzieć kilka chociażby zdań o działalności polskiego *lobbyingu* w Brukseli, z pozycji oczywiście kraju stowarzyszonego. I pytanie do obu pozostałych przedstawicieli *lobbyingu* zagranicznego: czy możecie panowie dać po jednym jakimś krótkim bardzo przykładzie dokonanego przez was *lobbyingu*, gdziekolwiek na świecie?

**Przewodniczący Edward Wnuk-Lipiński:**

Bardzo proszę o odpowiedzi.

**Pan Jürgen Koch – GJW „Europa”:**

*(wypowiedź w języku angielskim)*

Moja odpowiedź na pańskie pytanie, dotyczące polskiego lobby w Brukseli, jest, niestety, bardzo krótka. Wydaje mi się, że od dość długiego czasu nie widziałem polskiego *lobbyingu* na rzecz polskich interesów. Była dość gwałtowana dyskusja o warunkach umowy o stowarzyszeniu i mam wrażenie, że rząd polski i zainteresowane strony potrzebowały trochę czasu, aby zrozumieć, że mówimy o Europie piętnastu krajów, że decyzje są podejmowane nie tylko w Brukseli, że musicie zadbać o dotarcie do tych grup interesów, na przykład rolników, nie tylko w Brukseli, ale i w krajach członkowskich. Sądzę więc, że była to pożyteczna lekcja. Nie wystarczyło porozmawiać tylko z członkami Parlamentu Europejskiego i niektórymi urzędnikami komisji, ale trzeba było mówić o polskich interesach i o sprawiedliwej umowie o stowarzyszeniu w krajach członkowskich. Potem to wraca na poziom Brukseli. Ostatnio, szczerze mówiąc, nie słyszałem o żadnych działaniach, ani o żadnym stowarzyszeniu lobbystów, grupie interesów handlowych, prywatnych czy państwowych w Brukseli.

**Doktor Adam Saffer:**

*(wypowiedź w języku angielskim)*

Dam państwu dwa krótkie przykłady związane z moimi doświadczeniami w *lobbyingu*. Nie jestem zawodowym lobbystą ani prawnikiem. Ma to związek z moją poprzednią działalnością zawodową, która dotyczyła budowy domów dla osób w starszym wieku. Miałem małą firmę i pracowałem w zachodniej części USA, w Seattle w stanie Waszyngton. Starłem się zdobyć zezwolenie na budowę pewnego typu domu dla osób strasznych. Nie będę wchodził w szczegóły. W każdym razie mieszkańcy nie chcieli, żebym tam budował, ponieważ nie chcieli czegoś takiego w swojej dzielnicy. Chcieli rozwoju biznesu, większej liczby taksówek i uważali, że jeśli zamieszkają tam emeryci, to nie przyczyni się to szczególnie do podniesienia atrakcyjności miejsca. Starłem się stale i w różny sposób – poprzez statystyki, poprzez różne świadectwa – wpływać na członków Rady Miejskiej. Odkryłem wreszcie, że jedna z osób zajmujących kluczowe stanowisko w Radzie Miejskiej jest przeciwko mnie. Przed laty jej mąż, który był szefem policji, został zwolniony z pracy i miało to jakiś związek z emerytami i tym kawałkiem gruntu.

Bez względu na wagę moich argumentów, ponieważ jej mąż został wyrzucony, ona nie pozwoliła nam tam budować. I nie można było nic na to poradzić.

Inny przykład dotyczy problemu w skali krajowej, znów budowy domów. Byłem członkiem dużego stowarzyszenia – Krajowego Stowarzyszenia Budowniczych Domów. Stwierdziłem, że w dziedzinie budownictwa dla osób starszych przepisy były nieodpowiednie, niejasne, jeśli chodzi o definicję tego, co określano jako udogodnienia dla tej grupy wiekowej, zaś standard tego, co budowano był niski, nie trzymano się przepisów. Walczyłem z tym nie jako pojedynczy obywatel, ale w ramach dużego stowarzyszenia, starając się zmienić standardy, kodeks, przepisy i, oczywiście, opodatkowanie, które by stwarzało bodźce inwestycyjne, udogodnienia budowlane dla osób starszych.

Mam więc przynajmniej trochę doświadczenia na poziomie lokalnym, który w Ameryce jest równie ważny jak poziom krajowy. Chciałbym zakończyć stwierdzeniem, że organizacja była kluczem do naszego zwycięstwa lub klęski. Większe organizacje nie zawsze zwyciężają, potężne organizacje nie zawsze zwyciężają, zarejestrowani lobbyści i ich organizacje nie zawsze zwyciężają. I to odnosi się do pytania pani Piątek, czy powinniśmy walczyć, czy też nie. Zupełnie nie jest prawdą to, że im większa jest dana organizacja, im większy ma budżet, tym większy musi mieć wpływ. Odnieśliśmy w wielu dziedzinach duże sukcesy jako mali gracze, ponieważ byliśmy bardzo dobrze zorganizowani i prowadziliśmy badania.

#### **Pan Marek Matraszek – CEC Government Relations:**

Chciałbym jakby kontynuować wypowiedź pana Kocha, ponieważ z mojego doświadczenia *lobbying* polski w Brukseli jest wyjątkowo słabo reprezentowany. I być może to jest odpowiedź na pytanie, dlaczego przez ostatni rok, czy dwa lata, bardzo często się czyta w prasie polskiej o takich czy innych decyzjach Unii Europejskiej, dotyczących eksportu polskich towarów, zwłaszcza w takich powiedziałbym czułych sektorach, jak tekstylia, przemysł rolnospożywczy, stal, hutnictwo. Mam odczucie, że środowiska gospodarcze w Polsce czują się zaskoczone tymi decyzjami i nagle szukają odpowiedzi na pytanie, dlaczego zapadają właśnie takie. Otóż takie decyzje zapadają na takiej samej zasadzie, na której zapadają w każdym środowisku – na podstawie istniejących nacisków, istniejących wpływów, istniejących informacji, które są przekazywane danym urzędnikom Unii Europejskiej.

Źródłem słabości polskiego *lobbyingu* jest z jednej strony brak zrozumienia ze strony polskich eksporterów dla wagi skutecznej po prostu reprezentacji interesów w Brukseli, w Unii Europejskiej. Wiemy, że biura radców handlowych są bardzo słabo wyposażone, brakuje personelu, brakuje zaplecza technicznego. Przedstawicielstwa firm polskich, które istnieją w Brukseli, są raczej przedstawicielstwami handlowymi, nastawionymi na współpracę z odbiorcą czy z klientem, a mniej na komunikację z ludźmi, którzy podejmują decyzje. Dyplomatyczne przedstawicielstwo Polski przy Unii Europejskiej w Brukseli z natury rzeczy nie może działać na korzyść partykularnych interesów konkretnego przemysłu, czy wręcz firm. Nic więc zatem dziwnego, że zapadają takie decyzje.

Z drugiej zaś strony, ja już o tym wspominałem, odpowiadając na pytanie senatora Madeja, coraz częściej będziemy świadkami tego, do jakiego stopnia polski proces

legislacyjny jest uwarunkowany wstępnymi decyzjami, które zapadają wcześniej w Brukseli, bądź także, jeśli chodzi o pewne rozporządzenia ministerstw polskich, które powstają na podstawie wcześniej istniejących dyrektyw. Warto więc zauważyć, że w coraz większym stopniu interesy polskiej gospodarki, rzeczywistość polityczna w Polsce będzie kreowana wcześniejszymi decyzjami, które zapadają w Brukseli. Wydaje się, że świadomość tego dopiero zaczyna docierać do polskiego przemysłu, do polskich eksporterów i do polskich decydentów politycznych. (*Głos z sali*: Ja to rozumiem. Czy mógłby jednak pan podać przykład *lobbyingu*, który realizuje pańska firma?) Ja nie chcę zbyt wchodzić w szczegóły, bo to są sprawy, które wydają się być przede wszystkim domeną zainteresowania naszych klientów. Pracujemy dla szeregu przemysłów w Polsce, dla inwestorów zagranicznych. Nie chcę wymieniać nazw firm. Są to firmy, które funkcjonują w przemyśle telekomunikacyjnym, w przemyśle kurierskim i innych przemysłach. To są przemysły, będące w tej chwili przedmiotem różnych uregulowań prawnych, legislacyjnych w Polsce. Próbujemy, tak jak mówiłem, skutecznie przedstawiać interesy tych firm wobec decydentów politycznych w Polsce.

**Przewodniczący profesor Edward Wnuk-Lipiński:**

Jeszcze mamy jednego dyskutanta. Bardzo proszę.

**Pani Monika Walczak – Centralny Urząd Planowania:**

Chciałam zadać pytanie panu Matraszkowi. Czy w świetle pana wypowiedzi, że partie polityczne są tak bardzo słabo zakorzenione w Polsce, czy w ogóle są słabe, można rozumieć, że jest to jednocześnie koniec klasycznego systemu przedstawicielstwa demokratycznego? Chodzi mi o partie polityczne i silną władzę wykonawczą. To wszystko ma miejsce ze względu na rosnącą siłę *lobbies*. Zakładam, że ta siła będzie coraz bardziej wpływowa i mocna.

Po drugie, pan powiedział, że *lobbying* to jest przede wszystkim skuteczność przekazywania rzetelnej informacji. Pana firma zaś reprezentuje grupy interesów, czyli – myślę – jest tu jakaś sprzeczność.

Następne pytanie chciałabym zadać wszystkim panom – nie wiem, czy dla panów w ogóle istnieje taki problem – czy państwo może ulec dyktatowi interesów grupowych, czy też ważniejsza jest np. sprawiedliwość, a nie interesy poszczególnych grup?

Chcę jeszcze zadać pytanie panu Kochowi. Pan powiedział, że jest w Brukseli wiele różnorodnych grup *lobbyingowych*. Jak by pan połączył, jak w ogóle można połączyć, realnie na to patrząc, wszystkie indywidualne interesy w tej jednej europejskiej szkole myślenia? Czy pan nie uważa, że właśnie tam głównym lobby jest europejska biurokracja, która ma podejmować wszystkie decyzje?

**Przewodniczący profesor Edward Wnuk-Lipiński:**

Do końca naszej sesji zostało już naprawdę niewiele czasu, proszę więc panów panelistów o połączenie odpowiedzi na ten ostatni zestaw pytań z jakąś próbą podsumowania, jeśli, rzecz jasna, uznają to panowie za potrzebne. Bardzo proszę.

### **Pan Marek Matraszek – CEC Government Relations:**

Spróbuję odpowiedzieć zwięźle. Gdy mówiłem o słabości partii politycznych, miałem przede wszystkim na myśli konsekwencje ordynacji wyborczej, która w Polsce, w moim odczuciu, i chyba nie tylko, zbyt słabo wiąże posłów z danym okręgiem wyborczym. W systemie brytyjskim czy amerykańskim, ponieważ wybory są w okręgach jednomandatowych, więzi między posłem a interesami, które istnieją w jego okręgu, są bardzo silne. W Polsce zaś, ponieważ w większości jest system proporcjonalny, ta więź jest bardzo słaba. Bardzo często obserwuję, w związku ze słabością tej więzi między posłem a konkretnym terenem geograficznym, pewien brak wyczucia, czy wyczulenia na konsekwencje swoich decyzji. Tak jest właśnie w przypadku, gdy poseł pochodzi z listy krajowej, gdzie wręcz w ogóle nie ma konkretnego przywiązania do jakiegoś okręgu wyborczego. To w pewnym sensie stanowi o różnicy między Polską a Wielką Brytanią. Poseł w Wielkiej Brytanii jest bardzo wyczulony na głosy swoich wyborców, głosy grup interesów, które istnieją w jego okręgu. To w Polsce jest zbyt słabe. I dlatego zachodzi jakby dodatkowa potrzeba na usługi firm lobbystycznych, które pomagają w dotarciu do decydentów, zwłaszcza posłów, tych interesów, które istnieją nie tylko w ich okręgu wyborczym, ale także szerzej, w państwie.

Stąd odpowiedź na drugą część pani pytania. Pani jakby wyraziła, czy postawiła taką tezę, że jest jakaś sprzeczność między grupami interesu a racjonalnymi decyzjami politycznymi. Ja próbowałem wykazać, że nie jest prawdą, że decyzje polityczne, gdziekolwiek one zapadają, czy w Senacie, czy w Sejmie, czy w urzędach, że te decyzje nie zapadają w próżni. Nie zapadają ani w próżni informacyjnej, ani nie zapadają w próżni nacisku. Gdyby tak było, to decydenci byłiby wyabstrahowani z rzeczywistości społecznej. Ale tak nie jest. To nie jest pytanie o to, czy ich grupy interesów powinny być reprezentowane, czy nie. Ich zadaniem jest upewnienie się, że wszystkie grupy interesów, których dotyczy pewna decyzja, mają równe szanse w dotarciu do decydenta, by móc przedstawić mu konsekwencje jego decyzji na konkretną grupę interesów. Rolą lobbysty jest zapewnienie raczej równego pola gry między grupami interesów. Bez jego pomocy to pole gry byłoby zbyt szybko przechylone w jedną czy w drugą stronę.

### **Przewodniczący profesor Edward Wnuk-Lipiński:**

Bardzo proszę o końcowe już odpowiedzi pozostałych dwóch panelistów.

### **Pan Jürgen Koch – GJW „Europa”:**

*(tłumaczenie z języka angielskiego)*

Poproszono mnie o krótką wypowiedź, nie będę więc powtarzał tego, co już mówiłem o relacji pomiędzy partiami a grupami interesów. Zgadza się, że to zależy od systemu politycznego, od istnienia systemu proporcjonalnego lub większościowego, od istnienia lub nie okręgów wyborczych, od tego, jak grupy interesów na poziomie regionalnym i krajowym odgrywają swoją rolę. One są ważne, trzeba im pomagać i nie można powstrzymać procesu poprzez zakazanie go. Chodzi mi o informacje i kontakty, które są potrzebne. Nie można tego powstrzymać poprzez ustawodawstwo.



Chcę przez chwilę skoncentrować się na sprawie Brukseli. Nie sądzę, aby była to pomyłka biurokratów. Biurokraci są bardzo ważni. Jeśli spojrzeć na budżet, porównać z machiną brukselską, to okaże się, że Frankfurt ma taką samą liczbę biurokratów. To jest zdumiewające. Europejska biurokracja w Brukseli jest zdumiewająco mała i trzeba mieć na względzie, że ta biurokracja musi pracować obecnie w dwunastu różnych językach. Błąd popełniono na poziomie rady. Rada stanowi reprezentację rządów państw członkowskich, a właśnie rządy państw członkowskich starają się utrzymywać decyzje za zamkniętymi drzwiami, jak wyjaśniłem wcześniej. Przyczyny są raczej natury egoistycznej. Nieważne, o którym rządzie mowa – niemieckim, francuskim czy brytyjskim. Każdego kusi, żeby powiedzieć: ta decyzja nam się nie podoba, ale przegraliśmy walkę w Brukseli. Potem okazuje się, że nie przegrali walki, że stali po drugiej stronie w czasie podejmowania decyzji za zamkniętymi drzwiami. Lobbyści, nie tylko oni, ale i grupy interesów, w tym przypadku agresywne grupy interesów, także dziennikarze, mają bardzo ważne zadanie: otworzyć drzwi, jeśli nie da się tego zrobić inaczej.

**Doktor Adam Saffer:**

*(tłumaczenie z języka angielskiego)*

Ponieważ występuję zawsze jako ostatni, trudno mi jest nie powtarzać tego, co mówili w swych znakomitych wystąpieniach moi koledzy. Proponuję, abyśmy spojrzeli na *lobbying* poprzez nakreślenie bardzo prostego schematu. Na jednej osi mamy funkcjonalne rodzaje *lobbyingu*, czyli związane z legislacją, które były dziś głównym przedmiotem dyskusji, oraz te, które są związane z wyborami. To jest bardzo ważne. Nie mówiłem o tym, ale jest to wyraźnie najbardziej kontrowersyjna dziedzina w USA w zakresie tego, co przepisy starają się osiągnąć w odniesieniu do dotacji na kampanie polityczne poprzez reformę wkładu w kampanie.

Narzędzia są takie same, ale są dwie grupy osób i inne cele, *lobbying* ustawodawczy i *lobbying*, powiedzmy, wyborczy. Na drugiej osi mamy środowisko dla *lobbyingu* i przepisy dotyczące *lobbyingu*. Środowisko oznacza tu dostęp do informacji i dostęp do decydentów. Jeśli chodzi o przepisy, to mówiliśmy tu o różnych sposobach. Żadne nie były przekonująco skuteczne, ale potwierdziliśmy, że publiczna otwartość była prawdopodobnie najlepsza. Oczywiście, istnieją konkretne przepisy dotyczące przekupstwa, itp. Publiczna otwartość, równy dostęp i przejrzystość systemu są prawdopodobnie najlepszymi środkami rozwoju tej dyscypliny wewnętrznej. Mógłbym przypuścić, że dotyczy to również przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, ale po półtora roku mieszkania w Warszawie koncentruję się bardziej na Polsce i myślę, że jest tu dużo interesującej pracy do zrobienia, dotyczącej dostosowanych w czasie projektów ustaw, docierania na czas do senatorów i posłów, sprawiania, że racje zostaną wysłuchane w czasie przesłuchań w komisjach oraz zdobywania dostępu do informacji. Jestem również zainteresowany krokami podejmowanymi w samej Polsce, ważnymi, ale odrębnymi od przystąpienia do Unii Europejskiej.

Chciałbym na zakończenie powiedzieć, że rywalizacja interesów prowadzi do najlepszego porządku publicznego. Powstają starcia, powstaje konflikt, kontrowersje i zawsze

ktoś zrobi coś, co ktoś inny może uznać za niezbyt szlachetne, ale ta rywalizacja pomysłów daje w końcu najlepszą politykę lokalną, krajową czy międzynarodową.

**Przewodniczący profesor Edward Wnuk-Lipiński:**

Dziękuję naszym panelistom za bardzo interesujące wystąpienia. Dziękuję państwu za uwagi i pytania. Oddaję teraz głos panu senatorowi Sylwestrowi Gajewskiemu.

**Przewodniczący senator Sylwester Gajewski:**

Dziękuję państwu za interesujące wypowiedzi i dyskusję. Dziękuję panu profesorowi Edmundowi Wnukowi-Lipińskiemu za prowadzenie części przedpołudniowej. Po przerwie prowadzenie części polskiej naszej konferencji, dotyczącej praktyki *lobbyingu* polskiego w sferze gospodarczej, obejmie pan poseł Roman Nowicki, który kieruje w naszym parlamencie lobby na rzecz rozwoju małych i drobnych przedsiębiorstw.

(przerwa)

**Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Witam państwa serdecznie. Będąc posłem, przewodniczę poselskiemu zespołowi prywatnych przedsiębiorców. Jest to organizacja, która powstała w Sejmie półtora roku temu i prowadzi *lobbying* na rzecz zdrowego rozsądku i na rzecz – nie chciałbym tego słowa nadużywać – odpolitycznienia pewnych spraw, które są ważne dla gospodarki narodowej. Zespół prywatnych przedsiębiorców skupia posłów ze wszystkich opcji politycznych. W tej chwili mamy 45 posłów, którzy starają się prowadzić taką politykę, wywierać takie naciski na swoje kluby, żeby w miarę możliwości, na ile to jest możliwe, rozmawiać o gospodarce w sposób sensowny i bez zbytniego poddawania tych tematów jakimś interesom politycznym.

Proszę państwa, zamach stanu jest na sali widoczny. Nowa ekipa, teraz ja będę prowadził obrady, obok mnie zaś siedzą panowie, którzy wygłoszą bardzo ciekawe referaty. Ci z państwa, którzy zostali, na pewno będą z tego zadowoleni. Chcę wyrazić swoje uznanie dla pana senatora Gajewskiego za sposób prowadzenia pierwszej części obrad oraz dla autorów interesujących wystąpień. Chciałbym też wyrazić moje wielkie uznanie dla pana profesora Wnuka-Lipińskiego za prowadzenie panelu, jak również autorom bardzo interesujących referatów. Tutaj przy okazji chciałbym się szczególnie podziękować panu Adamowi Safferowi, z którym zespół prywatnych przedsiębiorców w Sejmie bardzo dobrze współpracuje i jego referat też mi się bardzo podobał.

Przed nami cztery referaty. Obowiązują te same zasady, każdy z mówców ma po około 20 minut na swe wystąpienie. Prosiłbym również, żeby zabierając głos i referując sprawy zapisane w porządku dziennym, byli łaskawi króciutko się przedstawić. Nie będzie tak, jak w pierwszej części, gdzie czytano pewne dossier na temat występujących osób. Dlatego jest prośba o to, aby każdy z mówców, zabierając głos na temat *lobbyingu*, sam powiedział to, co chce powiedzieć na swój temat dobrego. Po wystąpieniach będzie można zadawać pytania, potem przewidziana jest w programie dyskusja ogólna. Podsumowania

dokona pan senator Sylwester Gajewski. Zakończenie naszej konferencji planujemy na godzinę 18.00.

Na początek chciałbym państwa może trochę rozgrzać i przytoczyć jedną sentencję, powiedzieć o jednej sprawie, która mnie nurtuje mniej więcej od dwóch lat pracy w Sejmie i zawodowego zajmowania się *lobbyingiem*. Otóż w moim przekonaniu mamy do czynienia w kraju z dwoma problemami. Pierwszy z nich polega na tym, że nowe, które wchodzi w Polsce, nowe organizacje – bardzo wiele małych i drobnych przedsiębiorstw, bardzo wiele nowych zupełnie struktur – nie ma swojego *lobbyingu*, dostatecznego *lobbyingu*. Ten układ, który jest już za nami, ma jeszcze dobre i wspomnienia i dobre organizacje. Nowe natomiast jak gdyby nie nadąża, dlatego ta konferencja ma swoje szczególne znaczenie.

Ostatnio na przykład, dyskutując w Sejmie nad tematami związanymi z gospodarką, nie mamy sposobu, żeby wytłumaczyć prostą sprawę, że w Polsce są dwa miliony małych przedsiębiorstw, że te małe i średnie przedsiębiorstwa wytwarzają 60% produktu krajowego brutto, że w ostatnich czterech latach w tych przedsiębiorstwach zatrudnienie znalazło 1,5 miliona ludzi, że to jest jednym słowem potęga, chociaż pojedynczo są to małe i średnie przedsiębiorstwa. Ciągłe więc mamy zderzenie z układem przedsiębiorstw państwowych, z układem związków zawodowych. Nasza konferencja ma zatem wielkie znaczenie z tego punktu widzenia, że ona przyśpiesza proces tworzenia zawodowego *lobbyingu* w Polsce. To po pierwsze.

Po drugie, chciałbym wyrazić opinię, na podstawie moich prywatnych doświadczeń, będę mówił o tym szerzej w moim wystąpieniu, że mamy w kraju dosyć charakterystyczną sytuację, w gruncie rzeczy naturalną dla wielu krajów Europy i nie tylko Europy, mianowicie wielu moich kolegów posłów, wielu senatorów, władza, często uważają, że wiedzą lepiej. Krótko mówiąc lobbyści są jak gdyby im niepotrzebni. Ktoś, coś wymyśli za biurkiem, to już wie i koniec. Tutaj problem pewnych zagrożeń i dylematów, z jakimi mamy do czynienia, jest problemem bardzo poważnym. Polega on na tym, że my o czymś informujemy, chcemy do czegoś przekonać, próbujemy przedstawić pewną wizję, tymczasem ktoś się na to zamyka. Mówi: ja już wiem. Tak, że jest trochę takich problemów i w tym kontekście ta konferencja jest ważna. Jej organizatorom należą się podziękowania.

Po tych wstępach i dywagacjach przystępujemy do pracy. Będą teraz cztery referaty – trzy dobre, jeden trochę gorszy, to znaczy będzie to moja wypowiedź.

Na początek zapewne dobre wystąpienie mojego znakomitego kolegi Witolda Michałka z BCC.

### **Pan Witold Michałek – Business Center Club:**

Reprezentuję *Business Center Club*. Jestem dyrektorem Instytutu Interwencji Gospodarczej. Koordynuję prace rzecznicze i *lobbyingu* naszego środowiska, zrzeszonego w *Business Center Club*.

Na początku dwa słowa uzasadnienia, jak to ja sobie wyobrażam, dlaczego zostaliśmy zaproszeni tutaj do krótkiego wystąpienia. Otóż nasza organizacja zajmuje się także *lobbyingiem*. Jest to związane z misją klubu, którą jest wspieranie tworzenia gospodarki

rynkowej w Polsce otwartej na świat. To jest, oczywiście, długoletni proces. Staramy się pełnić tę misję w pierwszym rządzie z punktu widzenia przede wszystkim przedsiębiorców. W związku z tym chciałbym uprzedzić pewne wątpliwości, czy lobbyści związani z taką, czy inną organizacją, a szczególnie z naszym klubem, reprezentują partykularne interesy. Otóż w moim przekonaniu my nie reprezentujemy partykularnych, wąskich interesów grup, staramy się natomiast być rzecznikiem systemowym, to znaczy działać w interesie całego środowiska przedsiębiorców. Dzięki temu właśnie, jak rozumiem, mam możliwość i przyjemność prezentacji naszych uwag tutaj na tym spotkaniu.

Chcę powiedzieć na początku, że moja wypowiedź będzie może nie tak dokładnie uporządkowana. Chciałbym natomiast zejść trochę z pozycji bardzo abstrakcyjnych i teoretycznych, aczkolwiek niesłuchanie słusznych – albowiem zgadzam się z wieloma tezami wystąpień w pierwszej części – i przybliżyć państwu pewne problemy związane z praktyką współpracy między reprezentantami środowiska a decydentami, tutaj w Polsce dzisiaj.

Żeby przybliżyć państwu obszary działań, którymi się zajmujemy, podzieliłbym je na dwie części. Po pierwsze są to sprawy i problemy, które mają bezpośredni wpływ na działalność przedsiębiorstw, firm. Są to oczywiście podatki, polityka podatkowa, cła, koncesjonowanie działalności gospodarczej, są to szeroko pojęte stosunki pracy, są to wszelkiego rodzaju przepisy finansowe. Jednym słowem legislacja w tych dziedzinach bezpośrednio oddziałuje na działalność przedsiębiorstw, przynosi firmom od razu wynik finansowy i organizacyjny.

Ale to nie jest wszystko, czym się zajmujemy. Zajmujemy się także sprawami, które nazwałbym systemowymi. To znaczy takimi, których tworzenie nie przekłada się bezpośrednio na wynik finansowy firmy. Są to rzeczy, które stanowią jakby infrastrukturę, ramy funkcjonowania systemu gospodarczego w Polsce. Tutaj zaliczyłbym do nich takie sprawy, jak przekształcenia własnościowe, system podatkowy w odróżnieniu od polityki podatkowej, tworzenie zrębów tego systemu, tutaj np. ordynacja podatkowa jest dobrym przykładem. Tak, że chodzi nam o stworzenie właściwych ram dla udziału przedstawicieli środowisk gospodarczych w procesie legislacyjnym. To też jest tworzenie systemu. Także udział w tworzeniu nowej konstytucji, dlatego że są tam zapisy bezpośrednio odnoszące się do gospodarki. Złe zapisy mogą w niedługim okresie bardzo poważnie wpłynąć na rozwój gospodarki Polski. Są to też oczywiście wszelkiego rodzaju polityki branżowe, jednym słowem: polityka przemysłowa, a także struktura administracji centralnej, która również wpływa pośrednio na jakość i funkcjonowanie administracji, oraz wszelkie instytucje finansowe. Jednym słowem, widzicie państwo, tych problemów, z którymi mamy do czynienia, jest bardzo dużo. W związku z tym potrzebne są olbrzymie siły i sprawność, żeby w tym wszystkim się nie pogubić.

Nie chciałbym państwa pozostawić z wrażeniem, że my to wszystko w sposób idealny wykonujemy. Idziemy jakby z rozwojem tego systemu od sześciu lat – *Business Center Club* ma cztery lata – i zdobywamy doświadczenia z roku na rok. W związku z tym nasze działania są po prostu wynikiem naszego czteroletniego doświadczenia. Rozumiem, że organizacje, które mają dwieście lat doświadczeń, mogą działać nieco lepiej niż my.

Aczkolwiek niewątpliwie, jak państwo prawdopodobnie wiecie, nasza działalność jest dość widoczna w środowisku i poza nim.

Otóż, jeżeli miałbym określić praktyczny cel naszej działalności lobbingowej, to ja bym powiedział, powtarzając właściwie za moimi przedmówcami w pierwszej części, że jest to dostarczanie kompetentnej informacji decydentom, oczywiście z odpowiednim komentarzem, wskazującym na konsekwencje podjętych decyzji dla gospodarki. Taki jest neutralnie sformułowany cel, przekładając to natomiast na praktykę, powiedziałbym, że są to właściwie nieustające zmagania o racjonalność ekonomiczną w podejmowaniu decyzji, głównie z dwiema siłami. Jedną z nich jest partykularyzm biurokratyczny, wynikający ze struktur administracyjnych i ich własnych interesów, oraz jednak partykularyzm partyjny, który w naszej ocenie przeważa, jako element decydujący o jakości i kształcie wielu uregulowań dotyczących gospodarki.

Jakie widzimy korzyści dla decydentów z kontaktu z reprezentantami, z rzecznikami środowiska? Otóż niewątpliwie jest to lepsza informacja jako podstawa decyzji. To jest oczywiste. Jesteśmy przekonani, to było zresztą tutaj wielokrotnie powtarzane, że tylko szerokie spectrum informacji z wszelkich możliwych źródeł daje właściwą podstawę do pracy decydentowi. I my staramy się być jednym z takich źródeł. Ponadto staramy się, oczywiście, dostarczać jak najbardziej kompetentnej informacji, opartej o jak najlepsze spectrum tych danych, którymi rozporządzamy. Tak, że te korzyści są, naszym zdaniem, dość oczywiste. W związku z tym, wydawałoby się, że cały system powinien sprzyjać temu kontaktowi. Naszym zdaniem tak jednak w Polsce dzisiaj nie jest.

Chcę właśnie powiedzieć, może w sposób mało uporządkowany, o kilku problemach, z którymi się spotykamy właśnie w takich kontaktach: rzecznik – decydent, i to uwzględniając administrację rządową, jak i parlament. Po pierwsze – trudność z dostępem do informacji. Dostęp do informacji legislacyjnej w Polsce, chodzi o ustawy, rozporządzenia, a przede wszystkim o projekty tych ustaw i rozporządzeń, ich pierwsze pomysły, jest bardzo, bardzo utrudniony. Zdajecie sobie państwo sprawę, że głównym producentem ważących propozycji legislacyjnych w Polsce jest jednak administracja rządowa. Mamy tutaj do czynienia z olbrzymią przewagą tego aparatu. Oczywiście są inicjatywy poselskie, w wielu przypadkach znaczące, ale przewaga produkcji aparatu administracji jest olbrzymia. To oznacza, że projekty ustaw rodzą się gdzieś w zakamarkach ministerstw, w jakichś pokojach, o czym nikt nie wie, nikt też nie wie, jakie interesy są wyrażane poprzez stworzenie danego projektu i jakie interesy prowadzą potem ten projekt coraz dalej w procesie legislacyjnym.

Naszym zdaniem tego typu procedura jest wadliwa. Nawiązałem tutaj do tego, co powiedział pan Adam Saffer, opisując system informacji w Stanach Zjednoczonych, gdzie jest to system otwarty, gdzie się na wiele miesięcy, a może i lat, wcześniej mówi, co będzie projektować administracja rządowa. Nie – jakie będą ustawy, tylko jakie będą projekty ustaw. Czyli, jednym słowem, z olbrzymim wyprzedzeniem podaje się do publicznej wiadomości informację o podjęciu konkretnych prac, co pozwoli zainteresować się nimi osobom, które na własnym ciele będą odczuwały skutki działania tych ustaw. To jest bardzo ważny element, którego w zasadzie w Polsce nie ma. Oczywiście, nie mówmy, że jest czarne albo białe. W wielu przypadkach ministerstwa, ministrowie i inni urzędnicy

zapraszają nas do komisji, przedstawiają nam pewne projekty. Z tym, że najczęściej są to rzeczy wyrywane im z biurków w najróżniejszy sposób, a tak przecież nie powinno być. Jest to pierwszy problem, który chciałem zasygnalizować.

Drugi problem, to jest kwestia związana już z procedurą prac parlamentarnych. Powiedziałbym, że mamy do czynienia z olbrzymimi problemami – zmianą terminów prac komisji, co utrudnia wystąpienia specjalistów, oraz uznaniowością i nieregularnością w zapraszaniu reprezentantów środowiska. Nie możemy narzekać na ilość zaproszeń z strony parlamentu, kierowanych z komisji, które chciałyby widzieć rzecznika środowiska w problemach gospodarczych. Jednakże najczęściej zaproszenia te przychodzą bardzo późno. Poza tym są zmieniane. Aco to oznacza? To oznacza, po pierwsze, brak możliwości przygotowania się, zrobienia porządnej analizy, która naprawdę wymaga czasu. To nie jest kwestia – raz-raz i jutro jest analiza. Jeżeli jest dokument typu, powiedzmy, nowego prawa celnego, które w tej chwili będzie rozpatrywane, a który to dokument liczy około 1500 stron – jest to kilkadziesiąt stron ustawy i ponad kilkaset stron rozporządzeń z różnych towarzyszących aktów – to przecież przegryzanie się przez to grupie specjalistów zajmuje parę miesięcy. My mamy na to mniej więcej trzy tygodnie, co jest znacznym ograniczeniem w rzetelnym zapoznaniu się z przedstawionym materiałem. To podaję jako przykład.

Następną sprawą, o której chciałem powiedzieć, to jest jednak pewna wadliwość procesu legislacyjnego w parlamencie. Mamy do czynienia z ogromnym natłokiem projektów. Tych projektów jest w parlamencie mnóstwo. Wskutek pewnego porozumienia tutaj z administracją parlamentarną dostajemy projekty ustaw, mniej lub bardziej regularnie, najczęściej są to grube pakiety po kilkadziesiąt projektów ustaw. Trzeba to wszystko wyselekcjonować, ułożyć hierarchicznie, co jest ważniejsze, a co mniej ważne. I potem się dowiadujemy, że już są zaproszenia na poszczególne komisje, bo już trzeba zacząć nad tym pracować, itd. Trudno przypuszczać, że praca nad poszczególnymi projektami będzie rzeczywiście rzetelna, to znaczy, że przeznaczony na nią czas wystarczy do przetrwania wszystkich projektów. To jest poważny problem, który też powinien być rozwiązany.

Zupełnie inny problem, innej natury, o którym chciałbym powiedzieć, to jest jednak nadmierna liczba upolitycznionych obszarów, które poddawane są legislacji. To znaczy powiedziałbym tak, że szereg projektów jest poddanych obróbce, tak to nazwijmy, ugrupowań politycznych, partyjnych, reprezentowanych w Sejmie. One jako pierwsze określają pewną linię postępowania wobec danego projektu. I to oznacza, z naszego punktu widzenia, że nie dochodzi to do tych posłów, którzy są delegowani do reprezentowania danego ugrupowania w danej komisji, do określenia przez nich czystej racjonalności ekonomicznej projektu. Do nich wszystkie konsekwencje działania danego aktu na dobrą sprawę nie dochodzą, dlatego że oni patrzą na to wszystko przez bardzo silny filtr decyzji politycznej, która została podjęta wcześniej, zanim nawet decydenci, którzy o tym decydowali w ugrupowaniu politycznym, sami mieli dobre informacje o konsekwencjach działania danego projektu ustawy.

Rozumiałbym to, gdyby było odwrotnie, gdyby najpierw przedyskutowano projekt na forum podkomisji, gdzie jest szeroki dostęp do informacji. Dzięki temu grupa polityczna, co jest oczywiste, wypracowuje swoje stanowisko i potem podejmuje decyzje. Najczęściej

jest odwrotnie. To znaczy najpierw jest decyzja, a potem parlamentarzyści są jakby izolowani przed kontaktem z kimś, kto dostarcza im wiedzę o konsekwencjach projektu, racjonalną informację. My uważamy to za bardzo poważne utrudnienie w normalnym, racjonalnym procesie podejmowania decyzji. Mało tego, powiedziałbym, że w wielu wypadkach obserwuje się w sporej grupie uczestników, posłów i senatorów, danej podkomisji, spadek ich zainteresowania tematem, którym oni powinni się interesować, siedząc w tej podkomisji. Dzieje się tak, dlatego że właściwie zdjęto z nich odpowiedzialność za tę decyzję. Ta odpowiedzialność została podjęta gdzieś indziej. Oni są obecni, interesują się tym o tyle, o ile, nie walczą natomiast całą swoją mocą o to, żeby uzyskać dobrą informację i żeby być odpowiedzialnym przede wszystkim wobec swoich wyborców, którzy z kolei powinni być przede wszystkim tym ciałem, które powinno ich rozliczać w przyszłości.

Następną sprawą, którą chciałem poruszyć, to jest kwestia pewnej trudności, jakie mamy ze zidentyfikowaniem prawdziwych decydentów w parlamencie, którzy podejmują decyzje, co do linii wobec danego projektu ustawy. Ze względu na to, że niektóre projekty są dość upolitycznione, osoby uczestniczące bezpośrednio w pracach komisji czasami nie mogą podjąć niezależnej decyzji. Tak więc jest to poważna trudność w naszych kontaktach z osobami, które decydują o powodzeniu czy niepowodzeniu informacji przez nas dostarczanych. Czasami dochodzi do rozmowy i wtedy widać po prostu pewien odmienny interes naszego rozmówcy. On czasami ma już jakby zakodowaną odmienną tezę i nie wysłuchuje nas z pełnym otwarciem, nie argumentuje rzeczowo, tylko patrzy na to wszystko przez filtr właśnie tego, co ma, powiedzmy, zadane wcześniej. Jest on więc dość zamknięty na dopływ informacji, która płynie z naszej strony. Oczywiście jest to problem w komunikowaniu się, który wynika z systemu.

To są – mało uporządkowane, jak powiedziałem – dość istotne problemy, z którymi się spotykamy. Mówię o tym dość szczerze, w sposób może nazbyt otwarty, ale chciałbym po prostu uświadomić państwu, jakie warsztatowe problemy ma reprezentant środowiska, kiedy styka się z decydentami, z którymi stykać się powinien, i który chciałby, żeby ten proces był jak najbardziej zbliżony do racjonalnego.

Jakie wnioski? Wydaje mi się, że jednym z najważniejszych wniosków jest podjęcie prac nad uporządkowaniem przejrzystości planowania legislacji, przede wszystkim w administracji rządowej. Ten proces powinien być znacznie bardziej przejrzysty. To nie powinno być tak, że projekty pojawiają się znikąd, że ministerstwa wręcz ukrywają ten projekt, zanim go przedstawią parlamentowi. W parlamencie zaś praktycznie nikt nie ma do niego dostępu. A i tak jest już po prostu za późno na racjonalne argumenty, a to z tego względu, że natychmiast gdy projekt znajdzie się w parlamencie, poddany jest politycznemu procesowi, temu, o którym wspomniałem poprzednio. W związku z tym, tak naprawdę, czas na rzeczowy *lobbying* jest przed skierowaniem projektu do parlamentu. Wtedy, gdy projekt powstaje i jeszcze nie ma statusu oficjalnego dokumentu parlamentarnego. Potem już jest bardzo często zbyt późno i my o tym dokładnie wiemy, ale bardzo ciężko temu zaradzić przy istniejącej formule.

Drugi natomiast wniosek, jaki chciałbym państwu przedstawić, to jeżeli nie ma uporządkowanego i przejrzystego planowania legislacji w administracji rządowej, to

prawdopodobnie warto by się zastanowić nad jakimś zrównoważeniem wpływu przedstawicieli rządu na komisje, chociażby przez danie większej możliwości wypowiedzenia się przedstawicielom środowiska w tych komisjach. Ta możliwość oczywiście w zasadzie istnieje, ale nie jest ona specjalnie respektowana, chociażby przez to, że te zaproszenia są dość wyrywkowe, nie dają czasu na przygotowanie, czasami są po prostu wręcz na wczoraj, no i czasami wyczuwa się dość niechętny klimat członków komisji, co do uczestnictwa jakichkolwiek osób z zewnątrz. Oczywiście to nie jest kwestia, która przeważa, ale zdarzają się takie nastawienia w komisji i to oczywiście jest, naszym zdaniem, ze szkodą dla procesu legislacyjnego. Wydaje mi się, że można temu zaradzić między innymi poprzez taką konferencję jak dzisiejsza, gdzie jak najszerszej powinna być udostępniana decydującym lepsza informacja o wszelkich korzyściach z właściwie prowadzonego *lobbyingu*.

Wydaje mi się także, to jest ostatni wniosek, który chciałem tutaj zaprezentować, że chyba w ogóle powinno się dążyć – potrzebne jest jakieś rozwiązanie systemowe – do stworzenia znacznie lepszej obsługi parlamentarzystów ze strony wszelkiego rodzaju specjalistów, którzy na ich użytek powinni pracować, poczynając od sekretariatu poprzez prawników, prawników i jeszcze raz prawników. Ponieważ legislacja to jest jednak budowanie prawa. Spore zespoły ludzi powinny pracować bezpośrednio na użytek każdego posła, każdego senatora. Tak jest nie we wszystkich przypadkach, stąd jakość legislacji, z punktu widzenia prawników, z którymi mamy do czynienia, którzy to opiniują, jest czasami bardzo niewystarczająca.

To już wszystkie uwagi, które pozwoliłem sobie przedstawić państwu w dniu dzisiejszym. Jednocześnie chciałbym jeszcze bardzo przeprosić – ze względu na spotkanie, na które byłem umówiony wcześniej, a którego nie byłem w stanie odwołać, będę musiał wyjść przed zakończeniem sesji. Przepraszam bardzo.

#### **Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Prosiłbym tylko może o upoważnienie kogoś, kto by odpowiadał na ewentualne pytania, żeby nie wyglądało, że nikogo nie ma. Ja i koledzy, tak? Jak będą pytania, to w jakiś sposób odpowiemy, a może pan prezes jeszcze będzie. Zobaczymy.

Teraz proszę o zabranie głosu pana Mieczysława Bąka. Pan Mieczysław Bąk reprezentuje Krajową Izbę Gospodarczą. Bardzo dobrze, że w tym momencie spotkają się te dwie duże organizacje o dobrze zorganizowanym *lobbyingu*. Często powstają pewne nawet napięcia, iskrzenia, ale to jest już profesjonalny *lobbying*.

#### **Pan Mieczysław Bąk – Krajowa Izba Gospodarcza:**

Nie jestem przekonany, czy rzeczywiście możemy mówić już w Polsce o dobrze zorganizowanym profesjonalnym *lobbyingu*. Myślę, że dopiero zaczynamy to robić. Zacznę może od kilku słów na swój temat i instytutu, który reprezentuję.

Nazywam się Mieczysław Bąk. Jestem dyrektorem Instytutu Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym Krajowej Izby Gospodarczej. Jest to fundacja Krajowej Izby Gospodarczej, niezależna od Izby. Wykonujemy cały szereg prac na zlecenie Izby,



aczkolwiek w naszych opiniach nie zawsze kierujemy się jej stanowiskiem. Bardzo często natomiast usiłujemy Izbie podpowiedzieć, jakie stanowisko powinna zająć.

Jesteśmy organizacją stosunkowo młodą. Działamy dwa lata i pierwsze rezultaty naszych prac zaczynają być widoczne właściwie dopiero w tym drugim roku. Koncentrujemy się na bieżących ekspertyzach, na tym, co jest nazywane *lobbyingiem*, raczej unikamy używania tego słowa, raczej mówimy o rzecznictwie interesów, reprezentowaniu interesów środowisk gospodarczych. I tutaj w kręgu naszego zainteresowania leżą przede wszystkim ustawy mające związek z gospodarką. Jak państwo doskonale wiecie, ustawy, prawo gospodarcze stanowią prawie 50% ustaw, które są dyskutowane w parlamencie. Stąd nasz krąg zainteresowania jest stosunkowo szeroki.

Mamy jednak pewne grupy zagadnień, na których skupiamy się przede wszystkim. Do tych grup należy oczywiście sprawa podatków, polityki podatkowej, sprawa innych opłat fiskalnych, czyli sprawa ubezpieczeń społecznych, sprawa obciążeń, *quasi* podatkowych, które płać przedsiębiorstwa. Interesujemy się również sprawami ubezpieczeń zdrowotnych, jako że wygląda na to, że będą one również stanowiły koszt dla pracownika, ale jeżeli tak, to będą najprawdopodobniej stanowiły również koszt dla przedsiębiorcy. Poza tymi sprawami bieżącymi, staramy się również przedstawiać nasz punkt widzenia na sprawy, które traktujemy bardziej długofalowo, na sprawy strategiczne. Tutaj w kręgu naszego zainteresowania leżą propozycje tego, w jaki sposób powinien wyglądać system podatkowy. Przedstawialiśmy takie ekspertyzy, w jaki sposób powinien wyglądać system ubezpieczeń społecznych, jak powinniśmy restrukturyzować nasze rolnictwo i jakie są warunki konieczne do tego, żeby taka restrukturyzacja mogła mieć miejsce. Może to tyle na temat naszego działania.

Mam mówić na temat potrzeby *lobbyingu* w Polsce. Temat jest trochę retoryczny, zwłaszcza po tym wszystkim, co zostało dzisiaj powiedziane. Silnym punktem każdego z wystąpień, zarówno w pierwszej części, jak i w wystąpieniu pana dyrektora Michałka, było pokazanie, że ten *lobbying* jest jednak potrzebny. Tak, że wydaje się, że moje zadanie sprowadzałyby się w pewnym stopniu do powielenia już tego, co zostało powiedziane. Z drugiej strony, przeglądając materiały, które organizatorzy przygotowali tutaj na konferencję, byłem zaskoczony niektórymi opiniami na temat *lobbyingu*. I tak na przykład skonstatowałem, że ankieta zrobiona wśród studentów Szkoły Administracji Publicznej pokazała, że właściwie większość z nich wypowiadała się bardzo negatywnie o tym, czym jest *lobbying*. Tak więc być może trzeba powtarzać, może nie koniecznie tutaj w tej sali, ale trzeba powtarzać, że *lobbying* jest potrzebny i dlatego on jest potrzebny.

Prezentując moje krótkie wystąpienie, chciałbym się skupić na potrzebach. Myślę, że są takie dwie grupy potrzeb. Z jednej strony *lobbying* jest potrzebny twórcom prawa. Tutaj korzyści polegają przede wszystkim na tym, że *lobbying* dostarcza prawodawcy wiarygodnych informacji od poszczególnych grup interesów. Mówiliśmy o tym w pierwszej części, że nasz system polityczny nie wykształcił jeszcze dostatecznie silnych partii, które mogłyby reprezentować grupy interesów. Myślę, że jest to oczywiście słuszne. Moim zdaniem jednak, niezależnie od tego, jaki jest system polityczny i na ile partie rzeczywiście reprezentują interesy różnych grup nacisku, organizacje lobbujące muszą funkcjonować niezależnie od tego.

Nie wyobrażam sobie partii politycznej, czy systemu partii politycznych, który byłby w stanie reprezentować wszystkie grupy interesów. Zresztą widać to w naszej rzeczywistości. Wiadomo jak rozłożyły się głosy przedsiębiorców na przykład w wyborach parlamentarnych w 1993 roku. Jesteśmy na bieżąco informowani o tym, jak głosowały poszczególne grupy wyborców również w wyborach prezydenckich. Wiadomo, że te głosy rozkładają się mniej więcej na różne partie. Dlatego trudno byłoby założyć, że te partie będą w stanie dostarczyć prawodawcy wiarygodnych informacji o tym, co jest potrzebne i co jest korzystne, w jakim kierunku powinny zmierzać zmiany prawa. Jeżeli partie nie mogą tego zrobić, to w takim razie powinna być instytucja, która te informacje będzie w stanie dostarczyć prawodawcy. Tutaj wydaje mi się, że trudno o lepsze rozwiązanie niż oddanie głosu bezpośrednio różnym grupom interesów, które funkcjonują w każdym społeczeństwie. Tych grup interesów jest bardzo wiele. Z punktu widzenia prawodawcy jest bardzo istotne, żeby te wszystkie grupy interesu, czy najważniejsi aktorzy na scenie politycznej, byli rzeczywiście reprezentowani.

Myślę, że mamy w Polsce dosyć duże dysproporcje w reprezentowaniu grup interesów przez poszczególne grupy nacisku. Mamy za sobą dosyć długi, a może nie tak długi, ale jednak ponad kilkunastoletni okres budowania organizacji pracobiorców, tworzenia związków zawodowych. Te organizacje rzeczywiście dysponują w tej chwili silnym głosem i są w miarę zjednoczone. Tak więc ich stanowisko może być stosunkowo łatwo prezentowane. *Lobbying* natomiast, po to, żeby mógł odgrywać swoją rolę, musi zapewniać dostęp różnych informacji. Wtedy dopiero prawodawca może powiedzieć, że zebrał wszystkie informacje i że decyzję, którą podejmuje, podejmuje na podstawie różnych opinii, które zostały mu przedstawione. Myślę, że w Polsce brakuje w dalszym ciągu tej informacji dostarczanej przez środowiska przedsiębiorców. W związku z tym brakuje prawodawcom bardzo często tego różnego punktu spojrzenia na dane prawo.

To, o czym mówiłem, czyli dostęp do informacji od różnych grup interesów, jest oczywiście jedną z korzyści, które płyną z *lobbyingu*. Mówi to także o tym, dlaczego ten *lobbying* jest w Polsce potrzebny. Również znaczną korzyścią dla osób stanowiących prawo jest, myślę, forma, w jakiej te informacje zostają mu dostarczone. Wiemy z doświadczenia, że w zasadzie z każdym projektem ustawy posłowie, senatorowie otrzymują cały szereg opinii na jego temat, ewentualnych przewidywanych skutków społecznych ustawy i bardzo często są to ekspertyzy pisane bardzo fachowym językiem, często hermetyczne. Na taką prezentację nie może sobie pozwolić lobbysta. To musi być informacja bardzo krótka i jednocześnie przedstawiająca najważniejsze, najbardziej istotne punkty tej propozycji, z którą chcemy prawodawcę zapoznać. To jest, myślę, dodatkowa korzyść, że *lobbying*, organizacje lobbujące, stanowią pewnego rodzaju filtr dla tych informacji, które docierają do prawodawcy, powodując, że te informacje stają się dla niego łatwo przyswajalne.

Kolejną korzyścią, o której warto byłoby wspomnieć, jest również to, że dzięki tym informacjom prawodawca jest w stanie uchwycić, jak wyglądają ewentualne sojusze, kto popiera dane rozwiązania i tym samym może ocenić, jakie mogą być reperkusje społeczne, czy reperkusje dla wyborców, jak zostanie ten dany projekt przyjęty przez wyborców. To może tyle o potrzebie *lobbyingu* dla prawodawców.

Niewątpliwie *lobbying* jest potrzebny również drugiej stronie procesu. Jest potrzebny tym organizacjom, które prowadzą działalność lobbingową. Tutaj trudno sobie wyobrazić, żeby np. organizacje przedsiębiorców mogły sobie pozwolić na decydowanie o tym, czy dane rozwiązania prawne są dobre, czy nie, głosując w wyborach. Odstęp czteroletni jest zbyt długi, żeby można było tylko w ten sposób wyrażać swoje interesy. Przedstawianie tych interesów w stosunku do diskutowanych rozwiązań prawnych jest potrzebne na bieżąco. Tylko przez działania organizacji zajmujących się *lobbyingiem* te głosy mogą dotrzeć do prawodawcy.

Jak już powiedziałem, *lobbying* będzie spełniał swoje zadanie tylko wtedy, jeżeli będziemy mieli rzeczywiście reprezentację wszystkich grup interesu i jeżeli będziemy mieli możliwość zapoznania parlamentu, czy osób przygotowujących ustawy, z tym, jak ta ustawa jest oceniana przez różne grupy. To jest bardzo istotne z punktu widzenia przedsiębiorców. Przedsiębiorcy, w przeciwieństwie do tego, co mówiłem o silnej reprezentacji pracobiorców, są dosyć rozproszeni. Z tego, co wiem, w tej chwili działa około 3 tysiące organizacji przedsiębiorców. Bardzo często ta sytuacja jest wykorzystywana przez polityków. Powiedzmy, jeżeli Krajowa Izba Gospodarcza prezentuje opinię na temat rozwiązań dotyczących np. ubezpieczeń społecznych, to spotyka się z opinią: no dobrze, ale organizacja kupców krakowskich – to jest oczywiście organizacja, która nie istnieje – mówi na ten temat zupełnie co innego. Wtedy, w takiej sytuacji, można dosyć łatwo manipulować tymi opiniami i powodować, że ten głos przedsiębiorców jest znacznie gorzej słyszalny.

Krajowa Izba Gospodarcza prowadzi działalność lobbingową, czy działalność reprezentowania interesów, właściwie od początku swojego istnienia. I tutaj, na podstawie naszych doświadczeń, właściwie mógłbym podpisać się pod większością problemów, o których mówił nam pan dyrektor Michałek. Przede wszystkim mamy dosyć duże problemy z docieraniem do projektów ustaw we właściwym czasie. Poza tym mamy dosyć dobry dostęp do projektów ustaw, które trafiły już do łaski marszałkowskiej. Na ogół te projekty ustaw są nam przysyłane. Jest to moment, który teoretycznie właściwie powinien rozpoczynać proces legislacyjny, natomiast bardzo często jest to moment, w którym wszystkie decyzje zostały już podjęte. Dlatego staramy się docierać do projektów ustaw zanim trafią one do łaski marszałkowskiej, czyli przede wszystkim staramy się docierać do projektów ustaw przygotowywanych przez różne resorty. Oczywiście jest to bardzo trudne i nie zawsze możliwe. Tak, że często musimy przygotowywać opinie dopiero wtedy, gdy dany projekt jest po pierwszym czytaniu, czy, powiedzmy, jest diskutowany już przez komisje sejmowe.

Następnym problemem jest to, że te nasze opinie, docierając do posłów, stają się jednymi z przedstawianych w dużym pakiecie opinii. Stąd kładziemy dosyć duży nacisk na bezpośrednie rozmowy z parlamentarzystami, na to, żeby przekonywać ich w trakcie rozmowy, a nie tylko opierać się na tym, co zostało zapisane. Nie zawsze odnosimy sukcesy i raczej częściej odnosimy porażki niż sukcesy w tej działalności. Myślę, że w dużym stopniu wynika to z tego, że posłowie są zobligowani do podejmowania decyzji w drodze tzw. dyscypliny partyjnej. Nawet jeżeli czujemy, że podzielają nasze stanowiska,

to ostatecznie w trakcie głosowania kierują się jednak właśnie tym, co zostało niejako im narzucone.

Mówiłem o tym, jakie są korzyści z *lobbyingu* w Polsce, o tym, że jest on jednak potrzebny, że jest właściwie niezbędnym elementem procesu budowania instytucji demokratycznych w Polsce. Na zakończenie natomiast chciałbym podkreślić, że właściwie ten proces będzie niemożliwy, jeżeli nie uda nam się wytworzyć organizacji, która potrafiłaby reprezentować rzeczywiście interesy wszystkich przedsiębiorców. Bo do tej pory te organizacje zabierające głos w imieniu przedsiębiorców, to dotyczy również i Krajowej Izby Gospodarczej, zabierają głos w zasadzie w imieniu bardzo często kierownictwa organizacji.

Chcielibyśmy jako Krajowa Izba zerwać trochę z tą tradycją i dlatego w tej chwili rozpoczynamy przed podjęciem akcji lobbingowych bezpośrednio konsultacje z przedsiębiorcami. Wyobrażamy sobie to w ten sposób, i zaczęliśmy to już robić, że wysyłamy bardzo krótkie ankiety z pytaniami, zawierającymi kilkudziesięciu objaśnienia, jakie są konsekwencje odpowiedzi: „tak” lub „nie”, ewentualnie wstrzymania się od odpowiedzi na dane pytanie. Zaczynamy to robić na masową skalę, to znaczy wysyłam takie listy do kilkudziesięciu tysięcy firm. To jest dosyć kosztowne, ale myślę, że o tyle skuteczne, że na tej podstawie będziemy mogli stwierdzić, że rzeczywiście mówimy w imieniu przedsiębiorców, a nie w imieniu tylko kierownictwa organizacji.

#### **Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Proszę o zabranie głosu pana Mirosława Zielińskiego, który będzie mówił na temat: czy potrzeba regulacji prawnej w zakresie *lobbyingu*?

#### **Pan Mirosław Zieliński – Projekt GEMINI USAID:**

Jestem zastępcą dyrektora Projektu GEMINI, który jest w pełni finansowany przez amerykańską Agencję do spraw Rozwoju Międzynarodowego i zajmuje się wspieraniem i doradzaniem rządu w kwestii rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw i sektora prywatnego w Polsce.

Tematem tego panelu jest pytanie, czy potrzeba regulacji prawnych w zakresie *lobbyingu*. Na pewno, gdybyśmy skorzystali z zainstalowanej tutaj aparatury do głosowania – choć nie mamy pełnego *quorum* – to odpowiedź na to pytanie byłaby jednoznaczna. Myślę jednak, że zanim poweźmiemy decyzję i rozpoczniemy pracę nad uregulowaniem materii, jaką jest *lobbying*, należy określić kierunki naszych przyszłych działań. Podczas przygotowania tych prac powinniśmy pamiętać o kilku istotnych sprawach, które już były dzisiaj poruszane. A zatem staniemy przed takimi problemami, jak niewłaściwy przepływ informacji o pracach legislacyjnych, ograniczona konsultacja społeczna, etyka zawodowa lobbystów, czy w końcu negatywne aspekty *lobbyingu*, które były poruszane tutaj przez wiele osób. Są to na pewno zagadnienia, których nie można zbagatelizować przy pracach legislacyjnych.

Tak jak powiedziano w pierwszym panelu, proces kształtowania się demokracji jest ściśle związane z *lobbyingiem*. Istotną jest też rola, jaką ogrywa *lobbying* i lobbisci

w procesie pracodawczym. Dotyczy to zwłaszcza wpływu na kształt ustaw i przepisów wykonawczych, jaki jest i może być wywierany w procesie tworzenia prawa. Uogólniając wpływ *lobbyingu* na demokrację oraz na rozwój społeczny i gospodarczy, ma on znaczenie fundamentalne, tak w odniesieniu do działań ustawodawczych, jak i przebiegu całości procesu legislacyjnego. To właśnie lobbyści odgrywają niezmiernie istotną rolę w opracowywaniu ustaw, rozporządzeń i formułowaniu strategii rozwoju gospodarczego. To oni doradzają i przekonują decydentów do podejmowania inicjatyw, również oni namawiają do przeciwstawienia się podjętym poszczególnym działaniom. Tworząc unikalne powiązania i relacje koalicyjne wokół problemu, kreują procesy stymulujące wpływ organizacji i stowarzyszeń na system ustawodawczy i tworzenie pozostałych przepisów prawnych. Istnienie tych procesów jest sprawą fundamentalną, podstawową demokratycznego pracodawstwa, podkreślam to słowo: demokratycznego. W ich rezultacie systematyczny i skuteczny wkład społeczeństwa w opracowanie ram legislacyjnych minimalizuje niedo- godności w stosowaniu prawa oraz podnosi jego respektowanie. Ponadto, co jest bardzo istotne, reprezentacja wszelkich środowisk społecznych, nie tylko grup biznesu, ale również organizacji charytatywnych, społecznych, w procesie prawodawczym, jest uzasadniona koniecznością pozyskania wsparcia politycznego do przeprowadzonych reform, czy dążeń, które są przedmiotem danych zmian.

W każde zagadnienie będące przedmiotem działań lobbystycznych, zaangażowana jest inna grupa decydentów, o czym już dzisiaj było tutaj mówione. Określenie organów, czy osób, na które ukierunkowane są działania lobbystów, jest bardzo proste. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, rządowi, prezydentowi i Senatowi. Co prawda dyrektor Michałek mówił, że trudno jest dotrzeć do tych posłów, którzy inicjują te procesy, niemniej dla wprawnych lobbystów ta trudność jest łatwa do przełamania.

W zależności od etapu prac legislacyjnych i zagadnień, jakimi zajmują się lobbyści, nacisk wywierany jest przez różne organizacje naukowe, prawnicze, partie polityczne, związki zawodowe, zrzeszenia, czy stowarzyszenia. Jest to najbardziej czysta forma dialogu pomiędzy wyborcami a parlamentarzystami, dialogu, którego elementem jest wymiana informacji i konsultacje, o których bardzo często tutaj słyszeliśmy. Ten dialog pomiędzy prawodawcą a społeczeństwem powinien być zapewniony poprzez stworzenie przejrzystych procedur, pozwalających na przekazanie poglądów w sposób właściwy, efektywny i jednoznaczny.

Mówiono też dzisiaj o otwartości całego systemu. To jest bardzo istotne stwierdzenie. Tylko wtedy bowiem będzie można mówić o skuteczności całego systemu komunikacji, jakim jest *lobbying*. Patrząc z drugiej strony, można stwierdzić, że podstawową funkcją *lobbyingu* jest stwarzanie szansy umożliwiającej prawodawcy dochodzenie do odpowiednich wniosków za pierwszym razem. Trudno jest zmieniać przepisy już przyjęte czy ustawy uchwalone. Zatem cała idea *lobbyingu* sprowadza się na tym etapie do pomocy w podejmowaniu właściwych decyzji i to w podejmowaniu ich we właściwym czasie. Ponadto generalnym założeniem jest, iż ustawodawca podejmując określone decyzje, te które później stają się prawem, powinien posiadać szerokie i merytorycznie wyczerpujące informacje. To już było dzisiaj mówione. Korzyści są obopólne, dla jednej i dla drugiej strony.

Tematem tego panelu są prawne uwarunkowania *lobbyingu* w zakresie dotyczącym gospodarki. Aczkolwiek istnieje już wiele norm i procedur zapewniających udział obywateli i tworzonych przez nich organizacji w procesie prawodawczym, to jednak wyczuwalny jest społeczny niedosyt wpływu na normatywne decyzje ekonomiczne. Istniejące uregulowania, takie, jak ustawa o konsultacjach społecznych i referendum, czy ustawa o izbach gospodarczych, o organizacjach pracodawców, jak również o związkach zawodowych, okazują się być w dużej mierze niewystarczające.

Ponieważ Rzeczpospolita gwarantuje obywatelom równe prawa do własności, do prowadzenia działalności gospodarczej, wtórnym do tych praw, a jednocześnie jednym z najbardziej podstawowych obowiązków państwa, jest stworzenie i utrzymanie solidnych fundamentów prawnych, które zapewniają stabilność funkcjonowania gospodarki. Tak określona aktywna polityka, która wspiera rozwój gospodarczy, nie może być realizowana bez udziału samych bezpośrednio zainteresowanych ugrupowań. Te ugrupowania reprezentują polską przedsiębiorczość. Reprezentacja, i to właśnie ta reprezentacja, jest najbardziej czystą postacią lobby i z tego, co widzimy ona ma już pewne konkretne prawne umocowania do tego, aby istnieć.

Starając się nakreślić kierunki przyszłych zmian, których rezultatem będzie stworzenie właściwej platformy przekazu oczekiwań społecznych, chcielibyśmy przedstawić państwu krótką charakterystykę rozwiązań przyjętych w państwach określonych jako stare demokracje. O ich przedstawienie, oczywiście w bardzo w dużym skrócie, poproszę swoją koleżankę, Urszulę Biedrzycką. Podobnie jak ja, jest ona absolwentką Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Cztery lata temu ukończyła aplikację sędziowską, a obecnie jest zatrudniona w naszym Projekcie Gemini na stanowisku doradcy prawnego.

Zatem proszę o przedstawienie nam krótko spraw dotyczących wpływu środowisk gospodarczych na system legislacyjny w Europie. Później będę jeszcze kontynuował swoją wypowiedź.

#### **Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Proszę państwa, głos zabierze przedstawiona nam pani Urszula Biedrzycka.

#### **Pani Urszula Biedrzycka – Projekt GEMINI USAID:**

Chciałabym bardzo krótko przedstawić państwu niezmiernie ważny element *lobbyingu*, a mianowicie dostęp do informacji podczas prac nad tworzeniem projektów ustaw oraz w trakcie procesu legislacyjnego, a przede wszystkim konsultacji projektów ustaw w tych procesach. Omówienie to dotyczy, w dużym skrócie, wybranych państw europejskich, a więc rozwiązań przyjętych we Francji, w Niemczech, w Wielkiej Brytanii i w Holandii.

Zacznę może od Francji, gdzie proces konsultacji ma miejsce już na etapie przygotowywania projektów ustaw i w praktyce przedstawiciele administracji są w kontakcie z grupami interesu, sondują ich opinie prawie na każdym etapie procesu legislacyjnego. Dzieje się to, albo dzięki i własnej inicjatywie, albo gdy organizacje proszą o wysłuchanie ich opinii na określony temat. Informacje o pracach ustawodawczych są kierowane do

różnych grup interesu. Zasada jest, że wszystkie dokumenty, będące przedmiotem prac obu izb, muszą być publicznie dostępne. Dokumenty te publikowane są w oficjalne dzienniku przez izbę, która je przygotowała.

W przypadku, gdy parlamentarzyści wyrazili zgodę na publiczne przesłuchanie, społeczeństwo może być informowane o różnych aspektach prac komisji parlamentarnych. Aby zwiększyć legitymizację całego procesu legislacyjnego i zapewnić lepszy dostęp do informacji, parlamentarne dyskusje są otwarte. Źródłem informacji o pracach parlamentu jest również dziennik urzędowy, w którym publikowane są sprawozdania z sesji parlamentarnych. Ani konstytucja, ani inne ustawy nie nakładają obowiązku publicznej konsultacji ustaw, na przykład właśnie ze środowiskiem biznesu. Są jednak pewne wyjątki i takim wyjątkiem jest działająca we Francji Rada Ekonomiczno-Społeczna. Jest to ciało, które składa się z 231 członków. To może nie jest aż tak istotne ile ma członków, podstawową natomiast kwestią jest to, że znaczna liczba tych członków jest mianowana przez organizacje zawodowe, reprezentujące pracowników sektora prywatnego i publicznego, a także organizacje zawodowe, reprezentujące firmy prywatne. Pozostała część, mniejsza już, rady, to wyznaczeni przez rząd wybitni specjaliści w dziedzinie gospodarki, spraw społecznych, nauki i kultury. Skład rady odzwierciedla zatem wagę grup nacisku, które działają w sprawach społecznych i gospodarczych kraju. Opinia rady jest rozsyłana i trafia do prezydenta, rządu, parlamentu oraz do opinii publicznej za pośrednictwem środków masowego przekazu. Rada jest jedyną instytucją, której lobby gospodarcze ma tak silnych własnych reprezentantów. Poza radą sposoby reprezentowania środowiska przedsiębiorców są ograniczone, dlatego też przedstawiciele grup nacisku starają się rozwijać powiązania i organizować spotkania z członkami parlamentu i organów rządów. Spotkania te są jednak nieformalne i zazwyczaj oparte o pomysłowość i inwencję poszczególnych lobbystów.

Jeżeli chodzi o rozwiązania przyjęte w Republice Federalnej Niemiec, należy podkreślić, że gospodarka niemiecka ma bardzo silną reprezentację, którą w różnych gałęziach, branżach tworzy około tysiąca organizacji. Poza tym w Niemczech istnieje system samorządu gospodarczego, do którego przynależność jest obligatoryjna. W RFN brak jest specjalnych regulacji wprowadzających obowiązek konsultacji projektów ustaw, nie zdarzają się jednak sytuacje, aby projekt nie został poddany takiej procedurze.

Konstytucja niemiecka mówi, że każdy, czy to osoba fizyczna, czy osoba prawna, ma prawo do poszanowania jego interesów. Sens tego zapisu jest interpretowany maksymalnie szeroko i znajduje potwierdzenie również w stosowaniu zwyczaju konsultacji projektów ustaw. Twórcy projektu wychodzą bowiem z założenia, że aby ustawa była właściwie wykonywana i respektowana, powinna zyskać poparcie i akceptację większości podmiotów, do których jest adresowana. Stąd też istnieje potrzeba uzyskania opinii i informacji już na początku procesu legislacyjnego. Powyższe działania znajdują podstawę również w regulaminie prac Bundestagu, który stanowi, że komisja musi publicznie wysłuchać zarówno ekspertów z dziedziny, której projekt dotyczy, jak również instytucje i organizacje, reprezentujące środowiska bezpośrednio zainteresowane danym projektem, oraz inne osoby, które zdaniem komisji mogą udzielić w tym zakresie istotnych informacji. Komisje mają prawo żądać od tych osób, instytucji materiałów, opracowań, wypowiedzi,

aby uzyskać maksymalnie pełny obraz zagadnienia, które ma być przedmiotem regulacji. Żądanie komisji w tym zakresie jest wiążące dla tych podmiotów.

Regulamin Bundestagu przewiduje ponadto, że grupy, organizacje pragnące wyrażać swoją opinię oraz reprezentować interesy zrzeszonych w nich członków, w toku prac parlamentarnych zostają wpisane do specjalnego rejestru. Lista zarejestrowanych organizacji publikowana jest corocznie wraz z krótką informacją na ich temat. Po zakończeniu prac komisja parlamentarna zobowiązana jest złożyć sprawozdanie, w którym przedstawia zarówno poprawki do projektu, o ile je wnosi, ale również i wyniki konsultacji. Sprawozdanie to jest również istotną informacją dla autorów uwag, czy ich sugestie i wnioski zostały uwzględnione, gdyż komisja nie ma obowiązku ustosunkowania się do indywidualnych, skierowanych bezpośrednio do niej, uwag i opinii.

Istotnym źródłem wiedzy o pracach ustawodawczych jest bezpłatny, ogólnodostępny biuletyn, wydawany przez Bundestag, zawierający informacje o pracach parlamentu. Nie zawiera on tekstów projektów ustaw, a jedynie informacje o przedmiocie regulacji. Jak widać każdy, zarówno poszczególne osoby, jak i organizacje zrzeszające przedstawicieli różnych środowisk, ma dostęp do projektów ustaw, a także możliwość wyrażania własnych poglądów i opinii, które są poważnie traktowane przez twórców projektu i brane pod uwagę przy nadawaniu mu ostatecznego kształtu.

Jeżeli chodzi o rozwiązania przyjęte w Wielkiej Brytanii, to obowiązek dyskusji i konsultacji ustaw w trakcie procesu legislacyjnego również nie jest specjalnie skonkretyzowany i nie jest zawarty w żadnych obowiązujących przepisach. Rząd na etapie prac koncepcyjnych nad projektem ustawy, rozważając potrzebę wprowadzenia danej regulacji, zwykle włącza w ten proces zainteresowane środowisko lub nawet poszczególne firmy. Wypracowanie stanowiska może toczyć się między innymi w ramach nieformalnych procesów, w ramach prac instytucji rządowych, może obejmować spotkania z przedstawicielami biznesu lub nawet z poszczególnymi firmami, aby określić wstępne założenia projektu.

Pierwsze reakcje na te propozycje są przekazywane do właściwych ministrów, którzy decydują, czy podjąć bardziej oficjalne konsultacje i, w razie uznania ich za zasadne, przeprowadzają je. Na ich podstawie przygotowywane jest także zestawienie różnych wariantów rozwiązań, które ministrowie uważają za właściwe. Tak przygotowany dokument konsultacyjny, zwany często zielonym dokumentem, jest przedstawiony parlamentowi, a ponadto jest dostępny dla różnych instytucji, organizacji i firm. Kopie tego dokumentu może uzyskać każdy, poprzez kontakt z kierującym tym procesem departamentem. Co jest jeszcze bardzo ciekawe, na końcu tego dokumentu umieszczone jest nazwisko urzędnika i adres urzędu, który będzie odpowiedzialny i który będzie zajmował się korespondencją, napływającą w wyniku właśnie ogłoszonych konsultacji i podania tego dokumentu do powszechnej informacji. W dokumencie podaje się także ostateczny termin nadsyłania opinii.

Dokumenty te wykorzystywane są jako możliwość ewentualnego zweryfikowania kontrowersyjnych rozwiązań, kontrowersyjnych projektów, które właśnie dzięki temu procesowi mogą ulec zmianie. Konsultacje, które następują po wydaniu tego dokumentu, mają zasadnicze znaczenie właśnie dla lobbystów. Wszyscy zainteresowani pewnym



zagadnieniem składają swoje komentarze w określonym terminie, a następnie wszelkie uwagi są analizowane. W okresie konsultacji niektóre organizacje mogą żądać spotkań z ministrami lub wyższymi urzędnikami ministerstw i jest to zwykle akceptowane, a wszystkie poglądy wyrażane na takich spotkaniach są starannie rozważane. Rezultaty konsultacji są przesyłane do ministrów, którzy biorą je pod uwagę przy podejmowaniu decyzji co do dalszych działań. Raz ukończony projekt umieszczany jest w planie prac parlamentu.

Istotnym źródłem informacji o pracach parlamentu jest tygodniowy Biuletyn Informacyjny Izby Gmin, w którym odnotowane są publikacje dokumentów przeznaczonych do konsultacji ze wskazaniem terminu nadsyłania komentarzy. Biuletyn zawiera także informację o przyszłych pracach parlamentu. Działania grup interesu nakierowane są nie tylko na odpowiednie struktury ministerialne, ale również na kontakty z członkami parlamentu.

Obecnie w żadnej z izb parlamentu nie jest prowadzona oficjalna lista, bądź rejestr lobbystów parlamentarnych. Problem ten jest jednak przedmiotem zainteresowania i dyskusji deputowanych. Zainteresowanie to znalazło właśnie odzwierciedlenie w pracach specjalnie powołanej komisji. Według zaleceń przedstawionych w raporcie tej komisji, rejestr taki powinien powstać, jednakże razem z odpowiednim kodeksem postępowania. Pozostając w gestii Izby Gmin, rejestr taki obejmowałby osoby zawodowo trudniące się działalnością lobbystyczną.

Istnieją również grupy i instytucje wewnątrz poszczególnych partii, które zajmują się szczegółowymi zagadnieniami lub dziedzinami gospodarki. W parlamencie działa wiele takich ponadpartyjnych, nieformalnych grup tematycznych, które mogą wywierać naciski na poszczególnych ministrów w celu zmodyfikowania polityki lub oddziaływać na proces legislacyjny. Odgrywają też istotną rolę w elastycznym systemie konsultacji. Grupy te mogą zwracać uwagę na określone aspekty życia publicznego, pomagać w informowaniu rządu o stanowisku opinii parlamentarnej oraz działać jako grupy nacisku popierające określone sprawy. Są one otwarte na członków, bez względu na ich przynależność partyjną. Istnieje wiele grup reprezentujących interesy biznesu na poziomie tworzenia polityki gospodarczej państwa. Wśród takich czołowych organizacji lobbingsowych w Wielkiej Brytanii, myślę, że można wspomnieć o Konfederacji Brytyjskiego Przemysłu i Stowarzyszeniu Brytyjskich Izb Gospodarczych.

Ostatnim krajem, o którym chciałabym powiedzieć parę słów, jest Holandia. Konstytucja holenderska nakłada na organy władzy obowiązek zapewnienia powszechnego dostępu do informacji, ale informacji dotyczących prac rządu. Nie istnieją natomiast przepisy, które mówią, iż wymagane są konsultacje projektów ustaw z określonymi organizacjami. Nie istnieją również szczegółowe regulacje dotyczące działalności grup nacisków w holenderskim parlamencie.

Najważniejszym ciałem doradczym rządu w sprawach społecznych i gospodarczych jest Rada Społeczno-Gospodarcza, która składa się z członków reprezentujących organizacje pracodawców, pracobiorców oraz niezależnych ekspertów, mianowanych przez Koronę. Członkowie z ramienia Korony są powoływani spośród specjalistów, często profesorów uniwersyteckich. W przeszłości istniały pewne zagadnienia, co do których rząd musiał prosić radę o opinię. Prawo to jednak przestało obowiązywać w 1944 roku,

ponieważ uznano, że obowiązek zwracania się o opinię spowalniał proces ustawodawczy. Podczas opracowywania projektu urzędnicy administracji są w kontakcie z właściwymi grupami interesu, z zewnętrznymi ciałami doradczymi lub ekspertami i wysłuchują ich opinii. Aby wysondować opinię środowiska przedsiębiorców, ministerstwa przygotowują czasem wstępne projekty. Są one udostępniane opinii publicznej, a czasem bezpośrednio przesyłane określonym grupom interesu, zewnętrznym ciałom doradczym, ekspertom.

Zasadniczo rząd stara się informować opinię publiczną w jak najszerszym zakresie o swoich planach legislacyjnych, czego wyrazem jest wprowadzona ustawa o powszechnym dostępie do informacji. Prawo to określa ramy obowiązków rządu, władz regionalnych i lokalnych informowania opinii publicznej. Obowiązek ten jest ograniczony do informacji dostępnych w postaci dokumentów. Projekty ustaw w praktyce są udostępniane od chwili skierowania projektu do parlamentu, a prace komisji parlamentarnych są jawne. Komisje mogą zarządzić przesłuchania, czyli wezwać do wyrażenia opinii przedstawicieli organizacji instytucji, grup interesu, której dany projekt dotyczy. Przesłuchania są elementem udziału społeczeństwa w procesie ustawodawczym i są coraz częściej stosowane.

*Lobbying* można przeprowadzać wobec wszystkich podmiotów zaangażowanych w proces legislacyjny – w parlamencie, wobec urzędników administracji publicznej i ministrów. Istnieje wiele organizacji świadczących doradztwo we wszystkich dziedzinach, na przykład pracy, bezpieczeństwa, techniki, obrony, środowiska, handlu. Wśród tych organizacji swoje miejsce mają również organizacje pracodawców i pracobiorców.

Reasumując, należy stwierdzić, że w większości parlamentów państw europejskich nie ma konkretnych regulacji, określających działalność grup interesu, bądź ich przedstawicieli. Jedynie niemiecki Bundestag zamieścił w swym regulaminie aneks dotyczący takich grup. W większości przypadków komisje mogą, jeśli uznają to za stosowne, organizować jawne przesłuchania, by zapoznać się z opinią różnych osób i organizacji. Należy natomiast podkreślić, że wszystkie informacje, począwszy od projektów ustaw aż do momentu ich uchwalenia, publikowane są w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim zainteresowanym osobom, organizacji, a także lobbystów.

Analiza rozwiązań zagranicznych jednoznacznie wskazuje, że nawet przy braku szczegółowych unormowań w tym zakresie działają jednak zwyczaje i nieformalne procedury zapewniające możliwość szerokiej konsultacji tych projektów. Są kraje, które wprowadziły formalne procedury, jak na przykład Stany Zjednoczone, co już zostało zasygnalizowane przez pana Saffera; są kraje, które na podstawie przepisów konstytucyjnych i regulaminów organów władzy ustawodawczej uznają istnienie takich procedur za stały element procesu legislacyjnego; są też kraje, które przy braku takich procedur kierują się zwyczajem i ukształtowaną praktyką, jak chociażby Francja i Wielka Brytania.

Wydaje się, że przeniesienie pewnych rozwiązań na grunt naszego systemu przyniosłoby jedynie korzyści, tak dla stabilności prawa, jak i kształtowania kultury prawnej społeczeństwa. Uwzględnienie jednak specyfiki polskiego prawodawstwa jest czynnikiem warunkującym prawidłowe funkcjonowanie proponowanych rozwiązań. Problem ten ma również istotne znaczenie w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

### **Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Proszę bardzo, pan Mirosław Zieliński.

### **Pan Mirosław Zieliński – Projekt GEMINI USAID:**

Opiszę, jak wygląda cały przebieg prac w procesie legislacyjnym w Polsce, abyśmy później mogli rozważać, gdzie będą dokonywane i czy są konieczne zmiany. Wybrałem kilka zagadnień, które dzisiaj państwu przedstawię.

Odnosnie prac wewnątrzparlamentarnych, obecne regulacje prawne pozwalają na konsultowanie projektów ustaw z różnymi środowiskami. Komisje sejmowe mogą korzystać, tak jak wszędzie na świecie, z ekspertyz, mogą zasięgać informacji od wybranych instytucji i dowolnych specjalistów. W posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć na zaproszenie prezydium lub jej przewodniczącego przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych. Słyszeliśmy, że nie jest to mile widziane lub nie jest to nadzwyczaj popularna praktyka. Uprawnienia te pozwalają parlamentowi na korzystanie z niezależnych opinii, nie zapewniają natomiast szerokiej konsultacji, o której dzisiaj mówiliśmy. Brak jest również praktyki parlamentarnej, która by tworzyła w tym zakresie pewne stałe procedury, czy też zwyczaje parlamentarne. Parlament nie jest zobowiązany do podawania wyników konsultacji poszczególnych ustaw, a decyzje dotyczące losu konkretnych wniosków, kierowanych do parlamentu przez obywateli czy poszczególne organizacje lub całe nawet środowiska, zależą niejednokrotnie od uznania urzędników Kancelarii Sejmu.

Analogicznie przedstawia się sytuacja dotycząca opracowania projektów rządowych. Rząd może zasięgnąć opinii zainteresowanych danym problemem środowisk, jednak tutaj również zależy to od jego uznania. Wymogi formalne nakładają jednak pewien obowiązek, który jest bardzo widoczny przy przedkładaniu aktów prawnych do Sejmu. Akty takie muszą być wyposażone, czy dołączone do nich musi być uzasadnienie, które składać się powinno z paru elementów. Mianowicie, przedstawienie istniejącego stanu prawnego w dziedzinie, której dotyczy cała regulacja, wyjaśnienie potrzeb, celów oraz wskazanie źródeł finansowania przyszłej zmiany, społecznej czy gospodarczej, którą niesie za sobą proponowana legislacja. Jest jeszcze jeden istotny element uzasadnienia, mianowicie powinno ono zawierać omówienie wyników konsultacji społecznej, bądź przeprowadzonej, jeżeli taka była, dyskusji społecznej, publicznej. W praktyce obowiązek ten realizowany jest dosyć pobieżnie traktowany, raczej jako spełnienie wymogów formalnych, niż jako element poszanowania głosu i woli społeczeństwa. To stwierdzenie dotyczy zwłaszcza tego elementu uzasadnienia, jakim jest wynik przeprowadzonej konsultacji publicznej.

Kolejnym elementem systemu prawa, o którym będę mówił, jest rzeczywisty obowiązek uwzględniania opinii społecznej. Dotyczy to Komisji Trójstronnej, która otrzymała umocowanie prawne do konsultacji projektów ustaw, jednak jedynie w zakresie dotyczącym zadań tych organizacji i jest on dosyć wąski przedmiotowo. I ostatnim elementem polskiego prawa, które dotyczy udziału obywateli i organizacji w procesie prawodawczym, jest konsultacja. Określona ustawą konsultacja społeczna oraz referendum są bardzo rzadko stosowanymi metodami zapoznania się z opinią społeczeństwa. Mogą one

być wprowadzone w przypadku rozpatrywania spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa lub też mających naprawdę zasadnicze znaczenie dla rozwoju kraju. Jest to więc poważne ograniczenie przedmiotowe, które powoduje niemożność częstego stosowania tych instrumentów. Dodatkowym ograniczeniem przy prowadzeniu konsultacji społecznej i referendum są również wysokie koszty związane z tego typu zabiegami. Nadmienić chyba wypada, że koszty te bezpośrednio obciążają budżet państwa.

Jednak pomimo widocznych braków zapewne wszyscy będą zgodni co do tego, iż kierunki przemian demokratycznych w Polsce zmierną do powszechnego zapewnienia dostępu do informacji o pracach legislacyjnych, jak również do zwiększenia wpływu społeczeństwa na całokształt procesu legislacyjnego. Cały ten proces jest jednak zbyt powolny w stosunku do całokształtu przemian. Tu myślę, że przyznają mi państwo rację w stwierdzeniu, iż nie możemy czekać na wykształtowanie się tych zwyczajów, które dawno już istnieją w państwach, do których Polska pragnie dołączyć, i że konieczne będą regulacje prawne w tym zakresie.

Pragnę teraz dokonać pewnego podziału logicznego, który bardzo wyraźnie zaznaczył się podczas dzisiejszej konferencji. Chciałbym też przedstawić swój punkt widzenia na *lobbying*, może w dwóch aspektach. Po pierwsze, w aspekcie dotyczącym samej instytucji, jaką jest *lobbying*, instytucji w kategoriach prawnych, nie urzędowych. Tu nasze rozważania powinny się koncentrować na takich zagadnieniach, jak kwalifikacje związane z tą profesją, dopuszczalne prawem formy *lobbyingu*, w tym na przykład zawiera się też dyskutowana dzisiaj już korupcja. Kolejnym zagadnieniem jest etyka *lobbyingu* i dozwolone prawem metody oraz sposoby argumentowania. Innymi zagadnieniami będą takie zjawiska, jak groźba manipulowania opinią publiczną lub manipulowanie informacją, czy też pojawiające się w opracowaniach na temat *lobbyingu* zagadnienie związane z ujawnieniem posiadanej, chociażby nawet przypadkowo, tajemnicy państwowej. Myślę, iż nie musimy się koncentrować na sprawach związanych z ewentualną korupcją, czy naruszeniem przepisów o ochronie tajemnicy. Te zagadnienia już są, w sposób dosyć restrykcyjny, uregulowane w naszym systemie prawnym.

Drugim aspektem przyszłych naszych prac są uwarunkowania prawne – czyli ta cała otoczka, w której przychodzi lobbystom działać – dotyczące konsultacji publicznej, zasad opiniowania projektów aktów prawnych na obu szczeblach, zarówno rządowym, jak i parlamentarnym, dostępu do informacji oraz sprecyzowania zasad współpracy organów państwa z lobbystami lub z firmami uprawiającymi *lobbying*. Tu z kolei prace powinny koncentrować się na rozszerzeniu procedur administracyjnych, które gwarantują obywatelom przejrzystość, otwartość, dostęp do procesów decyzyjnych. Uzupełnieniem wspomagającym te procedury powinno być istnienie norm gwarantujących prawo do wysłuchania, dostępu do zasadniczych faktów oraz prawo nakładające na administrację obowiązek podawania przyczyn i uzasadniania podejmowanych decyzji normatywnych.

Szczególną uwagę należy zwrócić na procedury dotyczące legislacji gospodarczych, jako że one w znaczny sposób determinują jakość naszego życia codziennego. W tym zakresie, myślę, podstawowym zadaniem jest stworzenie funkcjonalnych kanałów przepływu informacji pomiędzy przedstawicielami sektora gospodarczego a władzą. Chodzi o stworzenie takich kanałów, aby działania władzy znajdowały zrozumienie wśród

przedsiębiorców, a ich postulaty i sugestie były w jak najszerszym zakresie uwzględnione w całym procesie stanowienia prawa.

W ramach Projektu GEMINI kończę obecnie opracowanie dotyczące udziału i wpływu organizacji społecznych i gospodarczych na proces ustawodawczy, podkreślam: tylko na ustawodawczy, nie zajmujemy się bowiem w naszym opracowaniu procesem tworzenia przepisów niższej rangi. Myślę, że na początek przyszłych prac warto by rozważyć wykorzystanie paru rekomendacji zawartych w tym opracowaniu. Dotyczą one procedur związanych z projektami rządowymi i procedur wewnątrz parlamentu. Wprowadzenie tych procedur, przybliżających procesy ustawodawcze i włączających formalnie poszczególne grupy interesów w tok prac legislacyjnych, nie powinno powodować większych trudności. Chodzi o rangę zmian legislacyjnych, które będziemy proponować. Wymagać to będzie nieznacznych, tylko bardzo nieznacznych, kosztów finansów oraz przeprowadzenia kilku zmian w obowiązujących przepisach i wprowadzenia paru nowych.

W zakresie procedur rządowych zmiany te powinny być dokonane w regulaminie prac Rady Ministrów, w wewnętrznych regulaminach resortów oraz w decyzjach poszczególnych ministrów, które regulują tryb opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych, i to nie tylko w momencie, kiedy one już są przyjęte czy wprowadzone, ale w momencie rozpoczęcia prac. W zakresie procedur parlamentarnych będą konieczne zmiany w regulaminie organizacyjnym Kancelarii Sejmu oraz w regulaminach zarówno Senatu, jak i Sejmu.

Naszym zadaniem była próba odpowiedzi na pytanie, czy *lobbying* wymaga regulacji prawnych. Myślę, że wyczerpująco przedstawiłem nasz punkt widzenia, punkt widzenia prawników, rolę posłów natomiast, rolę senatorów oraz pozaparlamentarnych decydentów będzie określenie i zaakceptowanie sposobów *lobbyingu*, a także, jeżeli to jeszcze nie nastąpiło, modyfikacja własnego stanowiska wobec *lobbyingu*.

Najważniejszym jednak efektem dzisiejszej konferencji powinno być zainicjowanie prac nad *lobbyingiem*. Przedstawiony przeze mnie szkic może służyć jako konstrukcja przyszłych działań legislacyjnych. Uznanie, jeżeli tak można powiedzieć, używania *lobbyingu* do kreowania dobrego i akceptowalnego społecznie prawa, tworzy partnerstwo pomiędzy rządzonymi a rządzącymi, które jest fundamentem demokracji. Polska, definiująca obecnie własną przyszłość, jak każde niezależne państwo szuka sposobów wdrażania procesów demokratycznych i z całą pewnością określi swoją drogę i sposób przyjęcia *lobbyingu*, jako przydatnego narzędzia wywierania wpływu, i to wpływu bardzo systematycznego, na procesy decyzyjne w nowoczesnym państwie.

### **Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Pozostała jeszcze moja wypowiedź. Postaram się również utrzymać w tej dyscyplinie, którą przed chwilą narzucałem kolegom. Dla tych, którzy dopiero przyszli, przypomnę – nazywam się Roman Nowicki, w Sejmie jestem szefem zespołu prywatnych przedsiębiorców, który funkcjonuje od półtora roku i praktycznie zawodowo zajmuje się *lobbyingiem*. W wielu kwestiach staramy się wypracowywać stanowisko ponadpartyjne, ponadpolityczne, chociaż wszystko jest przecież polityką. Staramy się jednak ograniczać wpływ

polityki na niektóre sprawy, ważne z punktu widzenia gospodarczego i z punktu widzenia przyszłości kraju. Tym się zajmujemy.

Udało mi się skupić w tym zespole 45 posłów z różnych opcji politycznych. Poza KPN-em, wszystkie pozostałe opcje polityczne są reprezentowane w tym zespole. Zajmujemy stanowisko w bardzo wielu sprawach i to może będzie państwa trochę bardziej interesowało niż jakieś generalne wypowiedzi. Jestem, można powiedzieć, zawodowcem i za chwilę powiem państwu krótko, jak wygląda praktycznie u nas w Polsce w Sejmie działalność lobbystyczna.

Na początek kilka uwag, które jeszcze raz chciałem powtórzyć, bo one są istotne. Po pierwsze, ta konferencja jest ważna. Chciałbym powiedzieć nieskromnie, że kilkanaście miesięcy temu pierwsze takie spotkanie, organizowane przez Projekt GEMINI, było z zespołem prywatnych przedsiębiorców i mówiliśmy także o *lobbyingu*. W wyniku tego powstała między innymi książka, która mówi o tym, jak organizować *lobbying* oraz podaje cały szereg adresów, nazw instytucji, sposobów działania. Zachęcam państwa, żeby również na tę książkę zwrócili uwagę.

Chciałbym jednak zacząć od pozornie banalnego stwierdzenia, otóż w tych szybkich przemianach ustrojowych dzieje się rzecz naturalna, chcę to podkreślić, że jest to naturalne, że pozostaje „stare”, ono się broni, ma swój *lobbying*, jeżeli można tak powiedzieć w dużym uproszczeniu, i rodzi się „nowe”, które nie ma tego *lobbyingu*, albo nie ma świadomości potrzeby organizowania się. To jest naturalne w każdej rewolucji, a w Polsce jest rewolucja. Taki przykład mamy z małym i średnimi przedsiębiorstwami. Ostatnio powstały bardzo dobre organizacje, które przejęły na siebie ciężar reprezentowania interesów tych przedsiębiorstw, ale gdyby popatrzeć od strony konkretnego małego przedsiębiorstwa w małej miejscowości, to tej świadomości, że ma ono jakikolwiek wpływ na rzeczywistość i chce coś wielkiego zrobić, poprzez organizowanie się, nie ma. I to jest naturalne. Ale w takim razie nasze świadome działania, takie konferencje, powinny ten proces *lobbyingu* na rzecz nowych jakościowo spraw w Polsce bardzo szybko wspomagać i organizować. Tak, że bardzo dobrze, że dzisiaj jesteśmy na tej konferencji.

Druga sprawa, która też może będzie dotyczyła pewnych zachowawczych postaw i takich kłopotów, które nie zawsze są w literaturze naukowej wymieniane. Mówiłem już o tym, że my w *lobbyingu* mamy problem, wydawałoby się irracjonalny, otóż są tacy, którzy powinni za nami chodzić i chcieć tego *lobbyingu*, chcieć informacji, ale oni demonstracyjnie nie chcą tych informacji. To jest problem. O tym mało się pisze, mało się mówi, ale to jest problem sam w sobie. Wielu decydentów z góry wie, jak to zrobić, bez słuchania prawej i lewej strony, oni po prostu wiedzą. To nie dotyczy konkretnego rządu, bo tak było i poprzednio. To jest pewna cecha, z którą trzeba jednak walczyć. To dotyczy też wielu posłów, wielu grup w Sejmie, w Senacie, itd.

Czyli chodzi o uświadomienie, że informacja jest konieczna, że trzeba na niej bazować, że trzeba szukać, pytać się, że my pojedynczy ludzie, normalni posłowie i senatorowie możemy mieć wpływ na rzeczywistość. To nie jest tylko sprawa Polski, to jest również sprawa świata, gdzie grupy polityczne oraz kluby tworzą z posłów i senatorów „mięso armatnie”. Jest to pewna próba podporządkowania wielkim jednostkom tych mniejszych, średnich podmiotów, posłów, senatorów. Czyli, inaczej mówiąc, zapotrzebowanie na

informacje to też budzenie świadomości w posłach i senatorach, że ich wpływ na rzeczywistość jest jest duży.

Pokażę państwu jedną sprawę, która tylko wygląda na małą, ale jest wielką sprawą. W tej kadencji Sejmu, ale i w poprzedniej, to nie dotyczy formacji akurat lewicowych, ja mówię o zjawiskach uniwersalnych, zawsze tak było i jest do dzisiaj, że po przedstawieniu projektu jakiejś ustawy, wychodzą przedstawiciele klubów i mówią: klub będzie głosował tak i tak. Ciągłe się przeciwko temu buntują. Mam wrażenie, że mój wpływ jest już tutaj bardzo ograniczony, że jest to pewien zamach na możliwości artykułowania interesów lobbystycznych, moich poglądów, itd. Jestem jak gdyby skazany na to, że będę się musiał podporządkować czyjejś woli, chociaż nie zakończyła się dyskusja, chociaż wszystko jest w toku. Wskazuję na pewne elementy i zjawiska, które powodują, że w pewnych momentach odczuwa się zniechęcenie i ma się wrażenie, że ten wpływ na rzeczywistość, chociażby się miało bardzo dużo racji, jest stosunkowo nieduży, niewielki. Są to zjawiska, które są państwu zapewne znane. Powodują one jednak, że rośnie liczba osób, które chcą uczestniczyć w jakichś działaniach lobbingsowych na rzecz pewnych zmian, rośnie liczba ludzi, którzy poszukują sposobu wpływu na decyzje i na ustawy.

Dam państwu kilka przykładów, które pokażą, w jaki sposób zabieramy się do tego praktycznie. Jak to wygląda w rzeczywistości? Jak państwo pamiętacie, kiedyś, stosunkowo niedawno, był taki problem obrony słabego polskiego rynku kapitałowego, a właściwie obrony giełdy. Starcie w Sejmie polegało głównie na starciu dwóch opcji. Jedna opcja populistów, którzy zawsze uważają, że kapitał to jest coś złego, że owszem powinno być dużo pieniędzy, ale bez tych kapitalistów, że to jest niezbyt moralne, że grać na giełdzie to jest niezgodne z wartościami, na przykład, nie wiem, chrześcijańskimi, itd. Powstaje tutaj taka masa, która jest w ogóle przeciwko jakiegokolwiek racjonalnemu ruchowi w tym obszarze. Są inni, którzy uważają, że aby pomóc biednym, trzeba mieć pieniądze w budżecie. Jak nie będzie polskiej giełdy, to będzie giełda na przykład w Tel Awiwie albo gdziekolwiek indziej i kapitał polski tam pójdzie grać. Trzeba więc te pieniądze w sposób rozsądny zagospodarować w Polsce. Starcie, o którym mówię, polegało na tym, że jedni chcieli opodatkować giełdę, a drudzy nie. Ja i moi koledzy z mojego zespołu uważaliśmy, że nie powinniśmy jej opodatkować, bo to przestraszy giełdę. Jaki argument był w tym momencie najistotniejszy? Problem znalezienia argumentu w takim momencie jest kluczem do wygrania lub przegrania sprawy. Znaleźliśmy dwa argumenty i forsowaliśmy je w Sejmie.

Po pierwsze, o co gramy? Tego pytania nikt wcześniej nie zadał. Co to znaczy opodatkować giełdę w wysokości 0,5%? Chodziło, jak się okazało w praktyce, o 300 miliardów złotych rocznie starych pieniędzy, podczas gdy giełda już i tak płaciła półtora biliona złotych. W takim razie problem polegał na tym, że wygramy być może 300 miliardów, ale przegramy sporo z tego, co już giełda płaci, bowiem spadną obroty w giełdzie. I drugi przykład, to był przykład światowy. Pokazaliśmy przykład z Tel Awiwu, pokazaliśmy kilka innych, gdzie rządy wycofały się z podatków dla giełdy. Dlatego, że te giełdy straciły dynamikę. Wielu straciło wiarę w to, że warto ten kapitał w tym kraju inwestować i uciekli gdzie indziej. Tę sprawę wygraliśmy średnio, dlatego że zamiast podatku 0,5%, tych liczb już dobrze nie pamiętam, ostatecznie ustalono podatek 0,3%.

Jest to jakiś nasz sukces, ale słaby, bo obroty na giełdzie, jak wiadomo, spadły. Przestraszyliśmy troszeczkę ten kapitał. Graliśmy właściwie o demonstracje socjalne czy jakiś inne, a nie o istotę rzeczy, o biznes.

Inny jeszcze przykład takiej walki w Sejmie, tego możecie nie wiedzieć, to jest sprawa metra warszawskiego. Metro warszawskie, to w świadomości było na ogół coś takiego, co gdzieś tam pod ziemią jest robione i politycy, posłowie oraz senatorowie nie zawsze dobrze wiedzieli o konkretnych rezultatach tych prac. Tymczasem pojawiły się tam problemy, powstały jak gdyby dwa zawały. Jeden zawał w postaci braku pieniędzy na metro i drugi zawał w postaci pewnych obstrukcji biurokratycznych. Zastanawialiśmy się, jak ten problem rozwiązać, co zrobić lobbystycznie, jakie uruchomić środki, żeby coś działać. Bo samo nawoływanie, że Warszawa to jest stolica i nie ma metra, że to nie wypada, to nie wystarczało. Po pierwsze zaprosiliśmy marszałka Sejmu na podróż tym metrem. Był tylko marszałek Oleksy, iluś tam dziennikarzy, ja i jeszcze trochę ludzi z obsługi. Gdy marszałek Oleksy przejechał się tym metrem, to powiedział mi: słuchaj, ja nie wiedziałem, że my mamy już taki kawał metra i że to tak znakomicie wygląda. Ja po prostu jestem zwolennikiem tego metra. Tak więc bardzo prosty zabieg doprowadził do... Proszę państwa, o takich rzeczach nie wie się. Ludzie z sąsiedniej ulicy, których pytaliśmy o to metro, mówili na przykład: coś tam kopia, ale oni pewnie tylko udają, pieniądze wydają, a nie wiadomo, czy tam coś jest. Tak więc jest czymś niezwykle ważnym przedstawić ten problem, przekonać do niego w sposób demonstracyjny.

Potem podstawiliśmy autokary i zawieźliśmy 150 posłów na stację metra i wszyscy tym metrem pojechali. Później zrobiliśmy wystawę, można było na niej zobaczyć, jak oni jechali, jak cieszyli się, dziwili. Taką wystawę z tymi właśnie posłami zrobiliśmy w Sejmie, żeby oni się oglądali i pamiętali, że byli w prawdziwym metrze, które ma szansę być warszawskim metrem. Potem napisaliśmy pisma, w którym wykazaliśmy, że spór pomiędzy władzami Warszawy a władzami dzielnicy powoduje, że nie mogą być uruchomione proste środki na dalszą budowę metra. Ale to trzeba było wykryć i rozpoznać, itd., itd. W końcu to metro ruszyło. Nie mówię, że zasługą naszego *lobbyingu* jest to, że metro ruszyło, ale na pewno mamy w tym jakąś część.

Spór klasyczny, ostry – obie strony są tutaj na sali – dotyczy, jak państwo wiecie, samorządu gospodarczego. Nie będę wnikał w istotę tej sprawy. Samorząd gospodarczy w Polsce jest organizacją bardzo potrzebną. Zwrócę tylko na jeden element, żeby nie zaognić tego sporu, bo w tej chwili jesteśmy już daleko. Ten spór miał dwa istotne elementy. Otóż walka lobbystyczna o samorząd wykazała nierównowagę sił. To znaczy była mocna strona, która dobrze propagowała pewien system samorządu gospodarczego w Polsce i nie było w pewnym momencie tej drugiej strony, która by doprowadziła, że się racje schodzą i jest coś, co jest obiektywnie dobre. Dopiero w pewnym momencie pojawiły się jakieś opcje, które chciały to koło, które miało już swój duży napęd, zatrzymać. Rząd był za, wszyscy byli za, w Sejmie 150 posłów podpisało. Wydawałoby się, że już nic tu nie można zatrzymać. Podjęliśmy nadzwyczajne działania. Osobiście byłem poddany z tego powodu wielu atakom, bo nagle brutalnie weszliśmy w sam środek tej walki, ale zatrzymaliśmy to. Chciałbym wyraźnie to powiedzieć, nie przesądzam dzisiaj, że ta ustawa nie może być taka sama jak ją proponowano. Stwierdziłem tylko



w pewnym momencie, że nie było wymiany poglądów, nie było wymiany racji i trzeba było po prostu coś z tą sprawą zrobić, żeby przywrócić równowagę sił, równowagę układu lobbystycznego. To jest bardzo ważna sprawa.

I jeszcze może na koniec sprawa samolotu Iryga. Wymieniam państwu tę sprawę jako pewien taki dosyć interesujący i anegdotyczny sposób walki, zakończonej sukcesem. Otóż w pewnym momencie doszliśmy do wniosku, że nie szanujemy polskiego przemysłu zbrojeniowego, że mamy bardzo dobre konstrukcje w postaci dobrego śmigłowca Sokół, że zupełnie niepotrzebnie na przyjazd papieża sprowadziliśmy do Polski śmigłowce Bela. Wystąpiliśmy o ekspertyzę w tej sprawie do jednego z Polaków, który jest doradcą przemysłu lotniczego czy lotnictwa w Stanach Zjednoczonych, bardzo liczącego się człowieka, co on na ten temat uważa. On potwierdził, że nasz śmigłowiec jest bardzo dobry i należy wszystko zrobić, żeby go promować. Potwierdził, że jest niezrozumiałe, że my poprzez przelot papieża śmigłowcem promujemy przemysł amerykański, a nie polski. Zebraliśmy tutaj masę różnych dokumentów i zaczęliśmy się bić o kolejną konstrukcję polską.

Tym z państwa, którzy są tutaj naszymi gośćmi, często ze Stanów Zjednoczonych i z innych krajów, chciałbym powiedzieć, że Polska słynie z dobrych konstrukcji. Niedawno opracowany w Polsce szybowiec z miejsca zdobył pierwsze miejsce na świecie. Polscy lotnicy wygrywają wiele zawodów na polskich konstrukcjach na świecie. Z reguły zajmują na polskich samolotach trzy pierwsze miejsca w zawodach na celność lądowania, itd. A startują przedstawiciele wszystkich przemysłów światowych. Czyli tutaj w tej dziedzinie musimy się szanować. Jest taki polski samolot, który się nazywa Iryda, robiony w Mielcu. Niezły, dwusilnikowy samolot szkolno-bojowy. Byliśmy w takiej sytuacji, że był już gotowy budżet Ministerstwa Obrony Narodowej, wszystko inne było prawie gotowe. Co posłowie mogli zrobić? Posłowie musieli się dobrze przygotować, uzbroić w dobre argumenty. Poinformowaliśmy bardzo skrupulatnie i konkretnie wszystkich posłów o co walczymy. Zrobiliśmy też w Sejmie wystawę o Irydzie. Tego świat nie słyszał. Biuro Ochrony Sejmu od razu na nas dziwnie popatrzyło, bo zapytali mnie, czy ten samolot ma być z pełnym uzbrojeniem.

Ponieważ główny atak naszych przeciwników polegał na tym, że ten samolot polski może jest i dobry, ale nie udźwignie dwóch tysięcy kilogramów uzbrojenia, musieliśmy więc dać samolot z uzbrojeniem. To jest zrozumiałe. Biuro ochrony powiedziało, że to jest niemożliwe, bo każdą bombkę będą musieli badać, czy przypadkiem tam rzeczywiście czegoś w środku nie ma. W końcu jednak przełamaliśmy ich opór i zrobiliśmy tę wystawę. Wszyscy ją oglądali. Były konferencje prasowe, itd., itd. W pewnym momencie stała się taka oto rzecz, że w budżecie ministra obrony narodowej znalazł się zapis, że minister obrony narodowej ma obowiązek przeznaczyć na polski samolot Iryda 300 miliardów złotych.

Mówiąc o tym, mówię wam też o sensie walki. My w ogóle nie jesteśmy w tych naszych staraniach tacy słabi. Wygrywamy wiele spraw, tak jak w omówionym przypadku, gdy znalazł się w budżecie polski samolot. Oczywiście, minister obrony narodowej zdenerwował się. Na wszystkich konferencjach powiedział, że posłowie wchodzi mu w budżet Ministerstwa Obrony Narodowej, a on by chciał zrobić raketę ziemia-powietrze. I my

mu nie pozwalamy. W związku z tym my na konferencjach prasowych mówiliśmy, że on może zrobić tę rakietę, bo on ma na nią środki w innym paragrafie. Tylko pewno minister nie wie, że posłowie mają dostęp do tajnych dokumentów i wiedza, jak wygląda budżet ministra obrony narodowej, czyli mówi minister nieprawdę.

Nasz problem polegał na tym, że jak minister zrobił konferencję prasową, to cała prasa była za nim. Szczególnie była za nim nasza kochana prawicowa prasa. Natomiast jak zrobił konferencję prasową Nowicki, ponieważ pochodzi z opcji lewicowej, to tej prasy już było mniej i publiczna dyskusja z ministrem obrony narodowej była dosyć słaba. Sprawa, jak być może część z państwa wie, zakończyła się w ten sposób, że prezydent zaskarżył tę decyzję Sejmu do Trybunału Konstytucyjnego i prezydent sprawę w Trybunale wygrał. Ale to już nic nie zmieniło, bo procedura jest taka, że te pieniądze były na Irydę i Iryda lata do dzisiaj. Jest to niezły samolot i dylemat, czy kupić czeskie Albatrosy tej samej klasy czy polskie samoloty Iryda już prawie nie istnieje. Tym zaś, którzy kochają przemysł amerykański, chciałbym powiedzieć, że nie stoi to w żadnej sprzeczności z ewentualnym zakupem F-16, dlatego, że to są zupełnie inne samoloty. F-16 jest to samolot bardzo nowoczesny i potrzebny, tylko że niebogie kraje muszą mieć i taki, i taki samolot. Jesteśmy w takim razie i za F-16, bądź innymi konstrukcjami angielskimi czy jeszcze innymi, oraz za polskim samolotem szkolno-bojowym, który ma swoje zadania.

Kończąc chciałem powiedzieć, że prowadziliśmy również walkę w sprawie podatku VAT, kas mieszkaniowych, ulg remontowych, kodeksu pracy. Powiem państwu jeszcze jedną rzecz, bo miałem też przytoczyć negatywne działania, możliwości pewnych manipulacji opinią publiczną, ale też i badaniami opinii publicznej. Chodzi o taki jeden fragment dotyczący kodeksu pracy, stanowiący konstytucję pracy. Jest to dokument podstawowy dla przyszłości i dla umocnienia gospodarki prywatnej w Polsce. I co się okazało? Otóż ci, którzy tworzyli kodeks pracy, to byli głównie ludzie znający specyfikę przedsiębiorstw państwowych i reprezentowali duże branżowe związki zawodowe. Pojawiło się w kodeksie bardzo wiele zapisów, które są dosyć zastanawiające. Ale powiem wam o jednym zapisie, bo on mnie szczególnie ubawił, mówiłem o tym z trybuny w Sejmie. Ten zapis mówił, że w Polsce należy skrócić tydzień pracy z 42 do 40 godzin pracy. Mówiłem o tym z trybuny i dzisiaj chcę to powtórzyć, że nikt by nas nie zrozumiał, że kraj wychodzący z tak głębokiego kryzysu nagle ustawowo zmniejsza sobie czas pracy w tygodniu oraz daje wszystkie wolne soboty. Tym bardziej, że dzisiaj już polskie przepisy pozwalają na to, żeby uregulować te sprawy w ramach porozumień branżowych i postępowania ugodowego. Czyli można nawet w ogóle nie pracować, tylko przychodzić co drugi dzień po pensje. Tak można w świetle istniejących w Polsce przepisów. Dlaczego kodeks pracy ma w takim razie skracać tydzień pracy? Ale ta sprawa jest też modelowa, ciekawa, dlatego że ona pokazuje, jak można manipulować, i badaniami, i opinią. O tym też miałem dzisiaj mówić.

Otóż dwie organizacje przedstawiły dwie ankiety na ten temat. Na szczęście znałem pytania obydwu ankiet i dlatego mogłem odpowiedzieć mojemu koledze z PPS-u, że on reprezentuje dziewiętnastowieczny typ socjalizmu, powołując się na tego typu badania i manipulując nimi. Na czym rzecz polegała? Jedna z organizacji zadała dwa pytania robotnikom. Dosyć dobra była reprezentatywność, tak że one właściwie, jak by mogło

wydawać się, odzwierciedlały w pełni szerszą opinię. Jedno pytanie brzmiało tak: czy chcesz skrócenia tygodnia pracy do 40 godzin? Drugie zaś pytanie brzmiało tak: czy chcesz wszystkie wolne soboty? Oczywiście ta ankieta wykazała, że wszyscy są za. I to nam pokazywano w Sejmie. Była ankieta i wszyscy ludzie są za. Teraz zbliżają się wybory prezydenta, zróbmy ten gest, idźmy do przodu. Tymczasem była też druga ankieta, która całkowicie była na nie. Co różniło te ankiety? Otóż różniło kilka słów. Powtórzono te same pytania. To znaczy było pytanie o skrócenie tygodnia pracy o dwie godziny. Drugie pytanie było o wolne soboty i było tutaj dodane: kosztem zmniejszenia płacy. I to była uczciwa ankieta, bo przecież inaczej ktoś by musiał dopłacić, prywatni przedsiębiorcy, sektor publiczny musiałby wyjąć swoje pieniądze, to znaczy z budżetu, itd. Czyli rozszyfrowanie tego z trybuny i pokazanie jak wygląda ta manipulacja, próba manipulacji, dopiero dawało posłom pogląd na to, co rzeczywiście może się stać i że tak to będzie przyjęte.

Powiem jeszcze państwu ostatnią rzecz, dotyczącą już kas mieszkaniowych. Otóż jest w Polsce próba zrobienia kas mieszkaniowych, ożywienia budownictwa mieszkaniowego, w tym kas mieszkaniowych. Lobby, które ja reprezentuję, sięga do wzorów zachodnich. Mówimy, że są takie kasy na świecie, między innymi w Niemczech funkcjonują sześćdziesiąt kilka lat, mają dobre doświadczenia, zróbmy więc to w Polsce, załóżmy kasy otwarte na kapitał. Prosta formuła – kasa otwarta na kapitał. Tym, którzy pytają o gwarancje, odpowiadamy: gwarancje w postaci złożenia na przykład pięciu milionów dolarów w polskim banku. To jest gwarancja. I wszystko. Żadnych gwarancji państwa, żadnych innych gwarancji, bo to nie ma sensu. Wcześniej mieliśmy książeczki mieszkaniowe w Polsce i inne systemy, i okazało się, że z tych gwarancji nic nie wynikało.

Jednakże walka tej opcji, która chciała to ulokować w kilku polskich bankach, i tej opcji otwartej, przybrała rozmiary zupełnie niesamowite. Do dzisiaj nie mogę zrozumieć, co jest w tych układach nacisku, w tym lobby za tą wersją, która została wstępnie przyjęta. Ponieważ jednak mój projekt dalej funkcjonuje, chociaż próbowano go dwa razy obalić, nie chciałbym za bardzo zaostrzać tej sytuacji. Dzisiaj jeszcze nie powiem wszystkich szczegółów o tej sprawie, ale jak będzie następna konferencja za rok, to ja już będę mógł powiedzieć, jak to wygląda i jak trudne jest działanie lobbystyczne.

To tyle mojej wypowiedzi. Jeszcze raz wyrażam zadowolenie, że mogłem ten referat czy te uwagi państwu wygłosić. W tej chwili przechodzimy do pytań i ewentualnie jakiegoś krótkiego podsumowania, tak jak to było ustalone.

Proszę bardzo, pani Grażyna Kopińska.

### **Pani Grażyna Kopińska – Polsko-Amerykańskie Kluby Przedsiębiorczości:**

Po wysłuchaniu tych bardzo ciekawych wypowiedzi nasunęły mi się dwie uwagi, którymi chciałam się z państwem teraz podzielić. Pierwsza dotyczy problemu, który przewijał się zarówno w ostatniej wypowiedzi pana posła, jak i pana Michałka, mianowicie dotyczy to dużego upolitycznienia decyzji podejmowanych przez Sejm i w komisjach sejmowych. Pan mówił o obowiązującym pana podporządkowaniu się dyscyplinie partyjnej. Otóż wynika to, co jest oczywiste, o czym zresztą wcześniej w pierwszej części

tego spotkania mówił pan Matraszek, z systemu politycznego, z ustroju naszego państwa, z tego, że mamy system proporcjonalny w wyborach do Sejmu. Co w takiej sytuacji powinien zrobić lobbysta? Otóż lobbysta ma dwa wyjścia. Albo zacząć lobbować w kierunku zmiany ustroju tego państwa na ustrój proporcjonalny, a co za tym idzie większe związanie posła z jego elektoratem, bezpośrednio, a nie z układem partyjnym, albo też zacząć lobbować tam, gdzie powstaje prawdziwa decyzja, to znaczy w partiach. To zresztą pan prezes Michałek świetnie robi, o czym wszyscy dobrze wiemy. To jest, wydaje mi się, sensowne wyjście z tej sytuacji, o której mówiłam.

Drugą sprawą, to sprawa, o której mówił między innymi pan Bąk, a mianowicie, mówiono, że *lobbying* jest bardzo, bardzo ważny, ale ważne jest to, żeby wszystkie grupy były reprezentowane w procesie lobbingu, w procesie podejmowania decyzji. Otóż jest to niezwykle ważne, ale wydaje mi się równie ważnym problem reprezentatywności tychże grup lobbujących. Tutaj chciałam może wrócić do sprawy, o której mówił pan poseł, mianowicie do ustawy o samorządzie gospodarczym. W pewnym momencie mieliśmy taką sytuację, że różne organizacje powołujące się na to, że są reprezentantami właściwie tej samej grupy społecznej, przedsiębiorców, miały kompletnie różne zdania na temat tego, jak ma wyglądać ustawa o samorządzie gospodarczym. Czyżby rzeczywiście było tak, że przedsiębiorcy mieli kompletnie różne zdanie? Otóż wydaje mi się, że raczej zachodziła tutaj sytuacja, o której mówił również pan Mieczysław Bąk, że organizacje te wyrażały opinie swojego aktywu, swoich zarządów, a nie członków. Doszło do takiej sytuacji, że w tej chwili, jak powiedział pan Bąk, Krajowa Izba Gospodarcza zaczyna stosować ankiety i pytać swoich członków o to, jakie jest ich zdanie na temat poszczególnych spraw, w których następnie będzie się wypowiadała w procesie lobbingu. Sądzę, że doszło do takiej sytuacji, iż organizacje były zmuszone do pytania się swoich członków o to, jakie jest ich zdanie, a nie wyrażania zdania zarządu, tylko i wyłącznie dlatego, że była mnogość organizacji, że okazało się nagle, że nie wszyscy może są reprezentatywni i wydaje mi się, że gdyby była tylko jedna organizacja, to nikt by jej nigdy nie zmusił do tego, żeby zaczęła pytać swoich członków o zdanie. Mogłaby spokojnie nadal reprezentować zdanie swojego aktywu.

#### **Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

W takim razie poprosimy o wypowiedź przedstawiciela Krajowej Izby Gospodarczej. W sprawach zmiany ustroju to może na razie nie musi pan zajmować tutaj stanowiska, ale proszę bardzo o ustosunkowanie się do uwag, które dotyczyły pańskiej wypowiedzi.

#### **Pan Mieczysław Bąk – Krajowa Izba Gospodarcza:**

Dziękuję bardzo za tę wypowiedź. To było bardzo ciekawe, co pani mówiła. Rozumiem, że konkluzją tego było stwierdzenie, że wielość organizacji spowodowała, że jednak musimy pytać przedsiębiorców o zdanie. Ja uważam jednak, że to, że musimy pytać przedsiębiorców nie wynika z tego, ile mamy tych organizacji. Dlatego, że organizacje – niezależnie od tego czy to byłaby jedna czy byłoby ich wiele – będą z pewnością organizacjami o strukturach demokratycznych. W każdej z nich będą przeprowadzane

wybory i w każdej z nich członkowie będą mogli się wypowiedzieć, czy taki wybór działania odpowiada im czy nie. Będą tu zachodziły podobne procesy do tych, o których mówiliśmy w trakcie dzisiejszej konferencji. A zatem różne grupy będą lobbowały za tymi rozwiązaniami, które rzeczywiście odpowiadają przedsiębiorcom. Czyli z jednej strony mamy wybory, które są organizowane co kilka lat w ramach tej organizacji, ale z drugiej strony będą również różne grupy nacisku, które będą docierały do kierownictwa i mówiły, że na przykład takie rozwiązanie dotyczące samorządu gospodarczego, czy rozwiązanie dotyczące pobierania podatku VAT, czy rozwiązanie dotyczące ubezpieczeń społecznych, nam nie odpowiada. Tak, że ja bym nie widział tego niebezpieczeństwa.

Zatrzymałbym się natomiast na pierwszej części tego, co pani powiedziała, że mnogość organizacji, ja też o tym wspominałem w trakcie mojej wypowiedzi, powoduje, że politycy mogą rozgrywać różne rozwiązania w ten sposób, że powołują się na opinie, które są akurat dla nich odpowiednie. To, że tych organizacji jest w tej chwili, jak mówiłem, około trzech tysięcy, daje możliwość właściwie wybierania dowolnej opcji spośród tych organizacji. Ale to, czy stanowisko przedsiębiorców jest brane pod uwagę czy nie, moim zdaniem zależy od siły, która stoi za tą organizacją. Wielość tych organizacji powoduje, że tej siły nie ma, powoduje zachwianie, dysproporcję wśród reprezentowanych interesów, tych które powinny być reprezentowane w trakcie procesu lobbowania.

**Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Proszę bardzo, pan Mirosław Zieliński.

**Pan Mirosław Zieliński – Projekt GEMINI USAID:**

Chcę jeszcze poruszyć sprawę, która nie uzyskała odpowiedzi w pierwszym panelu, a poruszyła ją pani Grażyna Kopińska również teraz. Chodzi o dyscyplinę partyjną. Zagadnienie to jest bardzo kontrowersyjne, jeżeli chodzi o *lobbying*. Dyscyplina partyjna może zniweczyć działania lobbystów, organizacji przedsiębiorców i innych, wielokrotnie zresztą bardzo długich i kosztownych działań. Często, a w zasadzie z reguły, o tym, czy dyscyplina klubowa czy partyjna zostaje ustanowiona, dowiadujemy się w ostatniej chwili. Myślę, że poważnym ograniczeniem jest nadużywanie tego instrumentu. Oczywiście jest to instrument, który nie znajduje zakorzenienia w systemie prawnym jako takim. On ma raczej charakter wewnętrznych regulacji partyjnych i praktycznie nie niesie za sobą obowiązku prawnego do konkretnego zachowania się na tak lub nie podczas głosowania. Rodzi natomiast ze sobą pewne przeszkody. Posłowi, który pierwszy raz głosował przeciwko swojemu klubowi, powiedzmy sobie, ujdzie to na sucho, natomiast drugi lub trzeci taki przypadek skończy się wykluczeniem go z klubu, co powoduje dosyć znaczne dolegliwości w jego przyszłej karierze. Myślę, że należałoby zastanowić się nad ograniczeniem stosowania dyscypliny partyjnej, może trudno by to było nazwać ograniczeniem prawnym, natomiast chodziłoby bardziej o wprowadzenie jakiegoś zwyczaju, tak żeby decyzja o jej stosowaniu była podejmowana naprawdę w sprawach bardzo kluczowych. Jeżeli zaś wiadomo jest, że zagadnienie nie ma takiego charakteru, to praktycznie klub nie mógłby podjąć decyzji o dyscyplinie partyjnej. Na pewno oszczędzi to wiele pracy i wysiłku organizacji nie tylko przedsiębiorców.

### **Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Jeszcze dwa zdania na ten temat. Często mi się zdarza być, w pewnym sensie, ofiarą tego systemu. Ale w takim razie tym bardziej mam prawo do tego, żeby powiedzieć, że nie jest to charakterystyczne tylko dla Polski. W krajach demokratycznych w parlamentach stosuje się podobne zasady. Poza tym słowo „partyjne” wywołuje jednak złe skojarzenia, powiedzmy więc, że to są klubowe decyzje. Podobnie jest na świecie, szczególnie w parlamencie angielskim, gdy przychodzi do głosowania, to na przedniej ławie siada jeden i podnosi rękę, a wszyscy pozostali z klubu patrzą na niego i głosują tak samo. Nie wszyscy bowiem w tym temacie są akurat specjalistami i w takim razie patrzą, jaki pogląd reprezentuje lider. Tak, że to są zwyczaje dosyć powszechne. Ale chcę powiedzieć, że ja oczywiście nie muszę osobiście się z nimi w pełni zgadzać. Ciągłe szukam sposobu, co zrobić, żeby dać większe pole posłom do wyrażania swoich opinii i do wpływu na ostateczny kształt ustaw. I robię to nieustająco, z dużymi problemami.

### **Pan Piotr Ciompa – Polska Federacja Niezależnych Przedsiębiorców:**

Chciałbym rozpocząć swoje wystąpienie od podania przykładu, który jednak udowodni, że wątpliwości pani Kopińskiej są uzasadnione. Dwa lata temu na posiedzeniu sejmowej Komisji Budżetu i Finansów wiceminister Modzelewski, podczas dyskusji o obniżeniu progu, poniżej którego przysługuje wybór zwolnienia z VAT-u, stwierdził: zaproponowaliśmy obniżenie tego progu, ponieważ nacisnęły nas w tej sprawie duże firmy, które obawiały się konkurencji firm drobnych. Nie chcę tutaj wchodzić w dyskusję, czy to jest zasadne czy nie. Chcę pokazać pewne zjawisko, w jaki sposób organizacja, która ma monopol na reprezentowanie interesów wszystkich, zachowałaby się tutaj, gdy mamy do czynienia z ewidentnie sprzecznymi interesami różnych grup biznesu. Po prostu zmonopolizowanie reprezentowania interesów tylko jednej organizacji doprowadziłoby do tego, że ta pokrzywdzona część, prawdopodobnie mniejszość, domyślam, że byłby to raczej drobny biznes niż duży, szukałaby nieformalnych, w złym rozumieniu tego słowa, dojsć do posłów. Powodowałoby to więc pewne korupcjogenne praktyki, jako efekt pewnego monopolu.

Chcę jednak wrócić tutaj do generalnej kwestii: dlaczego *lobbying* środowisk gospodarczych biznesu w Polsce jest tak nieskuteczny i słaby? W przypadku drobnego biznesu można powiedzieć, że to jest w ogóle prawie kompletna nieskuteczność, ale można też powiedzieć, że nawet duży biznes, wbrew powszechnym opiniom, też nie ma oszałamiających sukcesów na tym polu. Taka jest prawda. W uproszczeniu, ponieważ nie chcę zabierać zbyt wiele czasu innym osobom chcącym zabrać głos w dyskusji, skoncentruję się na dwóch punktach. Pierwszy – dla wielu przedsiębiorców, szczególnie drobnych i średnich, łatwiej jest dzisiaj uciec w szarą strefę niż utrzymywać ze swoich składek organizację, która by reprezentowała ich interesy w parlamencie czy w centrum. Taka, niestety, jest sytuacja. Szara strefa ma w Polsce rozmiary po prostu nieobliczalne, toteż łatwiej dać w nią nura niż starać się prowadzić znużającą, długotrwałą i nie wiadomo czy skuteczną walkę, na przykład o obniżenie jakichś podatków czy zmianę pewnych regulacji, na przykład w parlamencie, bo w ministerstwach, w urzędach centralnych to już jest w ogóle niemożliwe.

I drugi punkt, druga przyczyna, która może jest jeszcze ważniejsza, to jest brak mobilizacji opinii społecznej, różnych grup społecznych, w których interesie – można by teoretycznie założyć – byłoby prowadzenie poprzez różne organizacje jakiegoś *lobbyingu*. Brak więc opinii publicznej w tej sprawie. Moja organizacja chciałaby reprezentować interesy drobnego biznesu i chcę tutaj podać przykład, aby przełamać tego rodzaju niemożność czy tego rodzaju słabość. Uciekliśmy się do dosyć kontrowersyjnego posunięcia. Wiem o tym, że wśród wielu parlamentarzystów wywołało to pewne kontrowersje. Otóż w „Rzeczpospolitej” i w „Gazecie Wyborczej” zamieściliśmy ogłoszenia, które były kierowane przede wszystkim do drobnego i średniego biznesu, ale również...

**Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Ja państwu pokażę te ogłoszenia, a pan dyrektor będzie o nich mówił.

**Pan Piotr Ciompa:**

Kierowane były więc również do parlamentarzystów, mieliśmy taką nadzieję, że będą oni to czytać.

**Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Z tym, że mam jedną prośbę, Panie Dyrektorze. Ponieważ zbliża się czas końcowy naszego spotkania, chciałbym, żeby w razie czego nie wpaść w dyskusję o samorządzie gospodarczym.

**Pan Piotr Ciompa:**

Nie, to nie jest o samorządzie, to jest właśnie o technice lobbystycznej. Otóż my powiedzieliśmy jasno w tych ogłoszeniach, że zamieścimy kolejne płatne ogłoszenia w gazetach, nie tylko w „Gazecie Wyborczej”, ale również w innych gazetach – lokalnych, w tych regionach, z których pochodzą dani posłowie – z imienną listą posłów, którzy głosowali na przykład za wyższymi podatkami. Mówię o tym, powtarzam, w dużym uproszczeniu. Wiem, że wielu posłów poczuło się dotkniętych. Przesłaliśmy również list do wszystkich posłów z mniej więcej taką samą, mówię w cudzysłowie, propozycją. Wiem, że wywołało to mieszane uczucia czy kontrowersje. Przy tym chcę podkreślić, że będziemy stanowczo obstawać przy naszej technice *lobbyingu*, dlatego że *lobbying* organizacji reprezentującej drobny biznes różni się, czy też powinien się różnić, od *lobbyingu* organizacji reprezentującej duży biznes, na przykład *Business Centre Club*. Niestety, nie mamy takich możliwości nacisku, jak na przykład właśnie *Business Centre Club*. Jako przykład podam tutaj to, że miazdząca większość wiceministrów finansów z ostatnich sześciu lat poszła później do pracy w wielkim biznesie. Dlatego ja się nie dziwię, że tak łatwo *Business Centre Club* – a nie mówię to tonem, broń Boże, zazdrości – zaprosić jakiegoś wiceministra na spotkanie do siebie, podczas gdy nam nawet nie chcą odpowiadać z ministerstwa na różne sprawy, które stawiamy. W związku z tym my wiemy, że takie zabiegi zakulisowe czy gabinetowe będą dopiero wtedy skuteczne, jeżeli zmo-

bilizujemy opinię tych mniej więcej dwóch milionów, których zarejestrował GUS, drobnych przedsiębiorców, prowadzących biznes w Polsce. Takimi właśnie metodami, między innymi, chcemy właśnie mobilizować opinię publiczną na rzecz naszych interesów.

**Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Proszę bardzo, pani Danuta Piontek.

**Pani Danuta Piontek – Konfederacja Organizacji Przedsiębiorców:**

Proszę państwa, jak zwykle, prawda leży po środku. Osobiście patrzę na problem inaczej. Zostawmy już tę nieszczęśliwą ustawę, niechcianą i niekochaną. Ona dała nam jednak dobrze w kość i świetnie nas nauczyła, pokazała nam, jak naprawdę funkcjonuje *lobbying* tutaj, w miejscu, gdzie tworzy się prawo. Bo gdyby prawo było doskonałe, to chyba w ogóle nie musielibyśmy mówić o *lobbyingu*. Bo i po co? Po prostu ustawy byłyby tak dobre, że już dawno siedzielibyśmy w domu, zamiast siedzieć tutaj do godziny 5.38, słuchając, co prawda, bardzo miłych referatów i wypowiedzi.

Pracowaliśmy ponad rok właśnie nad tą ustawą w Sejmie w podkomisjach. Pod koniec, przez ostatnie pół roku, pracując właśnie już tylko z *Business Centre Club*, z panem Michałkiem, mieliśmy okazję obserwować, jak się odbywa *lobbying*, a szczególnie to, co się dzieje tu w Sejmie na miejscu. Rzeczywiście jest problem, że mamy wiele organizacji. Nie wiem, ile ich jest, nie podejmuję się definiować, czy jest ich dwieście czy dwa tysiące, ponieważ nie ma w ogóle banku danych. Podobno do Polski przychodzi bardzo dużo pieniędzy pomocowych, ale nikt nie zadał sobie trudu, żeby przede wszystkim spisać organizacje, które są i które działają. Bo zarejestrowanych jest być może bardzo wiele, ale połowa jest uśpionych. Niestety, takich danych nie ma.

Niemniej podczas prac nad projektem ustawy, jeżeli powiadamia się organizacje w Polsce, to wiele z nich przyjeżdża, przysyła swoje uwagi, opinie. Ze źródłowych danych wiem natomiast, że nie wszystkie organizacje są zapraszane na pierwsze posiedzenia w podkomisjach. Jest to wielka strata, ponieważ źródło informacji, to nie jest tylko „warszawka”, czy inne większe miasta i parę większych naszych organizacji, ale właśnie materiały źródłowe, informacje z całej Polski, a szczególnie, powiedziałaabym, stamtąd, dokąd my nie docieramy. Niestety, najczęściej ci ludzie nie są zapraszani i wina spada na nas tu wszystkich, między innymi na Sejm również, ponieważ my jesteśmy w tej Warszawie.

Jest jeszcze inna sprawa. My na przykład pracowaliśmy rok. Dyskusje były bardzo ciężkie, także w czasie wakacji. Sejm odpoczywał, a my pracowaliśmy dalej. Tutaj Krajowa Izba Gospodarcza akurat była naszym oponentem, ale w każdym razie bardzo przyłożyliśmy się do tej pracy. Wielu posłów było i współpracowało z nami. I – co się dalej dzieje? Kończy się praca w podkomisji, zebrany materiał wędruje do komisji. I kto tam jest? Praktycznie jest tam pięć czy sześć osób z tych, które naprawdę pracowały z nami przez rok, znały materiał. Decyzję podejmują zupełnie inni posłowie z komisji, którzy po prostu materiału nie znają. Bardzo często dyskusja zaczyna się od początku. Tylko, że my już, jako opiniodawcy, nie mamy prawa zabierania głosu. Czyli nasz *lobbying*, nasza praca



kończy się na poziomie podkomisji. Dalej możemy posiedzieć i patrzeć, jak materiał i nasz roczny wysiłek jest, przepraszam, smutno powiedzieć, ale w pewnym sensie marnowany. I nie dlatego, że ci ludzie wykazują złą wolę, tylko po prostu tego materiału, tych informacji nie mają, bo nikt później nie przeczyta w dwa tygodnie czy w pięć rocznego materiału. Jest to po prostu już niemożliwe. Nie mamy więc możliwości przedłożenia swoich argumentów w komisjach.

I tu wracamy do tematu, co decyduje, czy to jest taka dyscyplina klubowa czy inna, że w zasadzie naprawdę nie ważą merytoryczne argumenty, społeczne i finansowe, tylko padają zupełnie inne. To się może nieszczęśliwie powtórzyć przy takich ustawach, które są w tej chwili bardzo kłopotliwe i bardzo trudne, jak ordynacja podatkowa, jak sprawa ubezpieczeń, jak problemy z kodeksem pracy. Jeżeli nie stworzy się warunków dla naszych organizacji, to nie można ich rozliczać. Pochwalam tutaj *Business Centre Club*, że umiał zorganizować środowisko dużego kapitału. Z wszystkimi uwagami, jakie tutaj padły, zgadzam się, nie mniej oni bardzo się przykładają do tych działań i część swoich pieniędzy na to mogą przeznaczyć. Jakże natomiast pieniądze mogą przeznaczyć małe organizacje? Żadnych.

Wszędzie na świecie *lobbying* odbywa się za duże pieniądze dużego kapitału lub kapitałów regionalnych ze wsparciem urzędów regionalnych lub pieniędzy pomocowych. Przykro mi powiedzieć, i stawiam formalny zarzut, że pieniądze pomocowe, nawet zagraniczne dotacje, przeznaczone na rozwój i promocję małej przedsiębiorczości, ponieważ przychodzą poprzez różne ministerstwa, są zjadane przez ministerstwa, administracje tychże ministerstw. One w ogóle nie dochodzą, proszę państwa, do żadnych organizacji. Mówię konkretnie, ponieważ moja organizacja jest jednym z pierwszych w Polsce – ma pięcioletnią tradycję – związków pracodawców, dzisiaj jest to już konfederacja. I przez pięć lat, powtarzam: pięć lat, mimo wszelkich wystąpień, na szkolenia, na kursy, na opracowania nie dostałam ani jednej złotówki, powtarzam: ani jednej złotówki.

Wracamy więc do *lobbyingu*. Proszę państwa, *lobbingowanie* to jest sprawa prasy, telewizji i to jest współpraca na płaszczyźnie Sejmu i Senatu. Jeżeli to dzisiejsze spotkanie pozwoli nam chociażby tyle pójść do przodu, że nawiążemy – a widzę, że jest taka możliwość, bo panowie senatorowie wystąpili z tym – bliższą współpracę i nasze organizacje znajdują poparcie na tym wyższym szczeblu, to myślę, że będzie to jakiś krok do przodu, niezależnie jak bardzo jesteśmy rozgoryczeni, ponieważ musimy jednak pracować dalej i spróbować pociągnąć sprawy gospodarcze. Chociaż, powiedzmy o jeszcze jednej sprawie. *Lobbying* to nie są wcale wyłącznie sprawy gospodarcze. Tu na tej sali dominują przedstawiciele organizacji gospodarczych, i bardzo dobrze, ale *lobbying* przenosi się na wszystkie inne dziedziny gospodarki, mimo że nie ma tu ich przedstawicieli. Gdyby byli, to na pewno wystąpiliby z tymi samymi prawdopodobnie pretensjami, że tak samo nie mają wsparcia lub przynajmniej współpracy wzajemnej stron.

**Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Proszę uprzejmie o zabranie głosu następnego dyskutanta. Proszę też o pewną dyscyplinę wypowiedzi.

**Pan Wojciech Brzost –  
doradca ekonomiczny w zespole doradców premiera Oleksego:**

Kieruję doradcami ekonomicznymi w zespole doradców premiera Oleksego. Dzisiaj reprezentując tutaj pana premiera, bo korzystam jak gdyby z jego zaproszenia, chcę podziękować za nie i przeprosić, że premier nawet na krótko nie mógł tutaj przybyć, albowiem odbywa się właśnie posiedzenie Rady Ministrów.

Proszę państwa, te niezwykle ciekawe wypowiedzi, jakie na tej sali padają, uświadamiają nam, że jednym z największych, najlepiej zorganizowanych i historycznie najdłuższych działających organizacji lobbingowych, jest zawsze sam parlament. To jest to ciało, gdzie można wywierać wpływ na kształt prawa, ustaw, szeroko pojętych regulacji. Siłą rzeczy, ponieważ konferencja odbywa się w gmachu Senatu, skupiliśmy się na tym aspekcie oddziaływania na naszą rzeczywistość. W pewnym zakresie dyrektor Michałek uzmysłowił nam, że znaczna część tego prawodawstwa realizowana jest poza gmachem parlamentu, poza gmachem Senatu, między innymi także właśnie w organach rządowych. Chcę powiedzieć, że tam także kształtowane są w różny sposób poglądy, także pod wpływem, może nie *explicite* organizacji lobbingowych, ale wpływów środowiskowych. Nie chcę rozwijać tego tematu, to jest ogromny zespół zagadnień, może na następną konferencję. Ale chcę zwrócić uwagę na coś, o czym chyba dzisiaj nie było mowy. Mianowicie ogromna liczba decyzji gospodarczych podejmowana jest całkowicie poza kontrolą społeczną w ramach polityki gospodarczej rządu i polityki gospodarczej organów administracji państwowej. To jest problem. Może byśmy się wspólnie kiedyś nad tym zastanowili, jak zorganizować nowoczesny *lobbying* demokratyczny, uczciwy, który by wpływał na tego typu działania. Sam mam na ten temat trochę przemyśleń. Może kiedyś to wyrażę i napiszę. Chciałbym podkreślić, że na świecie rozwija się także i ten nurt *lobbyingu*, to znaczy nie tylko nacelowany na długotrwałe regulacje i długotrwałe procesy, ale także na ten bieżący. Ma on zupełnie inny charakter niż ten, który ma miejsce w organach ustawodawczych. Tak więc takie jest moje pytanie do panelistów, czy widzą ten problem i czy dostrzegają jakieś formy dzisiejszej naszej demokracji oddziaływania na ten nurt decyzji?

**Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Chciałbym stwierdzić, korzystając po raz pierwszy z uprawnień przewodniczącego, że bardzo nas zadowala pana wystąpienie. Ono jest podobne do otwartości pana premiera w tych kwestiach. Dlatego skorzystamy z tego i będziemy też chcieli doprowadzić może do jakiegoś spotkania, w którym wyrazimy szczegółowo swoje poglądy na temat możliwej współpracy. Bardzo by było dobrze, gdyby nam się udało to zrobić jeszcze na tym wczesnym etapie.

**Pan Wojciech Brzost:**

Panie Przewodniczący, chcę zapewnić, że za pośrednictwem mojej skromnej osoby premier będzie powiadomiony o konferencji i jej rezultatach.

### **Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Przepraszam, chcę zwrócić uwagę na jeszcze jedną rzecz. Otóż było niedawno takie zdarzenie i spróbuję panu, już w spotkaniu bezpośrednim, to przekazać i poprosić o powiadomienie też może pana premiera. Chodzi o sytuację, w której podczas prac nad ustawą przygotowywano na jej temat opinie. Jak się okazało, w Urzędzie Rady Ministrów były w tej kwestii dwie różne opinie. Jedna, bardzo dobra – ekspertów – nie ujrzała światła dziennego. Druga zaś była wyrażona przez zainteresowany resort, który forsował własne poglądy, i przekazał jedynie tę rządową opinię, która utopiła prawie, że całą tę inicjatywę. Mamy więc o czym porozmawiać. Tyle tylko chciałem teraz na ten temat powiedzieć.

Proszę uprzejmie pana profesora o zabranie głosu.

### **Profesor Andrzej Janicki – Polskie Lobby Przemysłowe:**

I ja chciałbym wyrazić swoje uznanie dla organizatorów tego spotkania, którego waga, jak sądzę, jest duża. To jest wydarzenie. Chciałem podzielić się pewną refleksją, bowiem za wcześnie jeszcze na ukształtowane poglądy oparte na dorobku tej konferencji. Otóż głównym problemem, który mnie zdominował, zwłaszcza na podstawie popołudniowych obrad, jest kwestia wiarygodności, a w ślad za tym i autorytetu tych, którzy uprawiają *lobbying*.

Mam wątpliwość, czy nie ujawnia się dość wyraźnie, i może nawet skutecznie, dążność do rozmycia pewnego rozróżnienia, które wydaje mi się bardzo ważne. Mam wrażenie, że to rozmywanie jest powodowane wielką siłą dążenia do tego, aby w Polsce utworzyć, wykreować, właśnie rynek usług lobbystycznych. Moja wątpliwość polega na tym, że wydaje się bardzo ważnym, przynajmniej w warunkach naszego kraju i naszej młodej demokracji powojennej, żeby usługi o charakterze wspomagania lobbystycznego nie były utożsamiane z uprawianiem *lobbyingu*. Uprawianie *lobbyingu*, istotnego, uczciwego, wpływowego, jest bardzo poważną sprawą i osoby, które to czynią i chcą, żeby były uznawane, a ich poglądy przyjmowane, muszą się tego dorobić. Robią to ci, których na to stać, albo są sownie opłacani, albo nie muszą być opłacani, a interesuje ich to z wielu powodów.

Chcę tu wszystkich poinformować, że gremia bardzo wielu osób, instytucji, w tym i związków zawodowych nie tylko pracodawców, skupione wewnątrz polskiego lobby przemysłowego, działają absolutnie bez jakiegokolwiek honorowania ich wysiłków. Ale nie chcę powiedzieć, że to jest jedyna forma *lobbyingu*. Tu nie ma niczego, co by przeciwstawiło się, przynajmniej w mojej wypowiedzi, innym formom *lobbingu*. Ja tylko chciałem powiedzieć, że istnieje poważna wątpliwość, żeby nie rozmyć tego rozróżnienia, co to jest uprawianie *lobbyingu* jako takiego, a co to jest uprawianie usług dla tego *lobbyingu*.

Oczywiście, żeby *lobbying* był skuteczny i poważny, oparty na badaniach, różnych rozwiązaniach, i tak dalej – o czym wiele tutaj mówiono, czasami nawet na poziomie przedszkola lobbystycznego, nie chcę więc zanudzać – co jest oczywiście konieczne, nieodzowne, to musi być to honorowane, bo jest to praca dla pieniędzy. To jest punkt pierwszy. Wątpliwość, która wymaga głębokiego zastanowienia.

Druga sprawa, to właśnie owa wiarygodność. Ja myślę, że nie ma szczególnych barier, przynajmniej takie są moje osobiste doświadczenia – sądzę, że także wielu osób z naszego gremium, jest tutaj również pan doktor Soroka, koordynator lobby przemysłowego – nie widać więc specjalnych barier na drodze nawiązywania kontaktu z komisjami sejmowymi, nie tylko podkomisjami, nawet podczas końcowych już prac i rozwiązań, czy też w dotarciu do gremiów eksperckich rządu, czy gdziekolwiek indziej. Wymaga to jednak ogromnej pracy wstępnej, takiej która jest oczywiście opatrzona po drodze różnymi porażkami. W sumie jest coraz większa możliwość wpływania na bieg spraw, oczywiście po gruntownym i jasnym przedstawieniu ogólniejszych motywacji. Sądzę, że występuje to równoległe z niewątpliwym zapotrzebowaniem na konsumowanie środków, zwłaszcza pomocowych, ze strony tych, którzy chcą, aby u nas rozwijały się podobne formy życia politycznego i społecznego, jak gdzie indziej, w wielu celach, i tych zubożonych, jak również czysto rynkowych. Bowiem stworzenie pewnych wewnętrznych relacji u nas otwiera nowe rynki, co też jest oczywiste i akceptowalne, bo taka jest przecież rzeczywistość i rodzaj pracy.

Chcę więc powiedzieć, że potrzebne są i pieniądze, ale równoległe i niezbędne działania. Jakaś dobra równowaga między tym wszystkim, sądzę, że zostanie i w naszym kraju stworzona. Zwłaszcza, jeśli pomoże nam to w dostaniu się tam, gdzie jeszcze nie ma wpływów lobby polskiego, ale znowu nie jakoś wyodrębnionego i zawłaszczonego, lecz jako godnego partnera w krajach stowarzyszonych.

Na koniec wzmianka. Miało tu miejsce ubolewanie z powodu postawy pana ministra Modzelewskiego, pewnej jego wypowiedzi. Otóż wydaje mi się, że natychmiast powinna taka wypowiedź być zaskarżona przez któreś z gremiów lobbystycznych do Trybunału Stanu, który powinien rozpatrzyć, czy minister, który ma reprezentować dobro ogólne i właśnie wyważone sfery, zażartował, a jeśli zażartował niech to ogłosi, albo popełnił bardzo poważne wykroczenie. Można przecież w ramach istniejącego systemu prawnego takie kwestie u nas rozwiązywać.

#### **Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

I dwa ostatnie głosy w dyskusji.

#### **Pan Bogdan Kostrzewa – Centrum Informatyczne Uniwersytetu Warszawskiego:**

Jestem tutaj gościem, nie jestem ani prawodawcą, ani prawnikiem z wykształcenia, natomiast wywołała mnie do głosu moja przedmówczyni. Moje poglądy są dość podobne, ale chodzi mi o istnienie lobby dla działań już bardzo umocnionych, obecnych w naszym kraju i będących chyba już trwałymi. Mianowicie chodzi o działania lobbystyczne na rzecz chociażby takich jednostek gospodarczych, jak oświata, która właściwie nie ma lobby, chociaż wszyscy mówią o potrzebach oświaty. Chciałbym tutaj wymienić tylko jeden taki przykład, dotyczący niezamarnowanej szansy. Mianowicie około pięć lat temu zaczęła się awantura z czymś, co się nazywa sieci informatyczne, czyli połączenia między komputerami, rozpoczęta przez zespół kilku osób z Uniwersytetu Warszawskiego. Ta awantura trwa do dzisiaj. Przy tym w międzyczasie, około rok temu, trzon zespołu, który

zajmował się tymi sprawami, wyodrębnił się w oddzielną jednostkę badawczo-rozwojową mającą własne fundusze. I dopiero w momencie tego wyodrębnienia się prace ruszyły pełną parą, ponieważ jednostka badawczo-rozwojowa potrafiła i potrafi zarabiać na siebie i oczywiście te pieniądze z korzyścią dla wszystkich wydawać. W poprzednich natomiast czterech latach zespół, który się tym zajmował w ramach uczelni, był w miarę sponsorowany, jeśli idzie o finanse zewnętrzne, natomiast duża część pracy była robiona właściwie na koszt uniwersytetu. I tylko upór tego zespołu doprowadził do tego, że w efekcie, zgodnie z logiką, powiedzmy sobie, tego typu przedsięwzięć, praca z badawczej zmieniła praktycznie charakter na pracę komercyjną i przemysłową, a więc wyodrębniło się przedsiębiorstwo i ono działa.

Moje pytanie jest następujące: ile takich działań w uczelniach zamiera jeszcze przed etapem doprowadzenia do komercji, ponieważ zespół, który to wykonuje jest zespołem merytorycznie silnym, ale prawnie i organizacyjnie na tyle słabym, że nie potrafi się przebić, nie potrafi znaleźć sobie sponsora, a uczelnia po prostu nie ma pieniędzy na to, żeby taki zespół dofinansowywać?

#### **Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Traktujemy to pytanie jako retoryczne. Koledzy jeszcze na koniec zabiorą głos, może więc ktoś do tego nawiąże. Ostatni już głos w dyskusji, proszę uprzejmie, Panie Senatorze.

#### **Senator Jerzy Madej:**

Proszę państwa, ponieważ już kilka lat zajmuję się działalnością ustawodawczą, to chciałem powiedzieć, że w Polsce istnieje *lobbying*. Chcę jednak państwa zmartwić, trawestując znane porzekadło: „każde państwo ma taki lobbing, na jakie zasłużyło”. Mamy więc taki *lobbying*, na jaki zasłużyliśmy. Oczywiście wiąże się to, o czym tu już była mowa, między innymi z systemem politycznym, z ordynacją wyborczą, z układami, z tymi decyzjami, które są podejmowane. Te lobby, które w Polsce istnieją przez cały czas, to są takie lobby, jak lobby energetyczne, lobby węglowe, lobby kolejowe. Proszę popatrzeć, co się dzieje, co wymyślili kolejarze jednym strajkiem, nie oglądając się na nic. To są więc te najsilniejsze lobby, które istnieją. One istnieją, dlatego że ciągle mamy do czynienia z ekonomią polityczną. Nie z ekonomią, bez żadnych przymiotników, tylko z ekonomią polityczną. W związku z tym, jeżeli mamy tyle państwowego przemysłu, gdzie pracodawcą w efekcie jest państwo, to mamy takie najsilniejsze lobby. Wszystko inne pozostaje w cieniu tych sił nacisku, które działają w stosunku do organów władzy.

Druga sprawa. Klasyczny *lobbying* powstał w Stanach Zjednoczonych, dlatego że tam ustawodawcą jest Kongres. Wszystkie ustawy, wszystkie projekty wychodzą z Kongresu. W związku z tym trzeba działać na kongresmenów, znaczy na deputowanych, na reprezentantów, na senatorów, bo oni te ustawy projektują i oni te ustawy uchwalają. W polskim natomiast ustawodawstwie, większość z państwa wie o tym doskonale, ogromna większość ustaw wychodzi z rządu, a jeszcze został wymyślony tryb pilny, gdzie w ogóle Sejm ma miesiąc, a Senat tydzień na zajęcie stanowiska. Jakie zatem wysiłki mogą podjąć lobby wywierania nacisku na posłów czy na senatorów?

Trzecia sprawa, proszę państwa, to jest to, co dzisiaj słyszeliśmy, szczególnie w tej popołudniowej sesji, w przedpołudniowej również. Otóż prawidłowy *lobbying* opiera się na wykorzystaniu demokratycznych warunków tworzenia prawa. I to wystarczy. Tak, jak powiedziałem, w Stanach Zjednoczonych *lobbying* właśnie działa tak, a nie inaczej, bo tam całe prawo tworzy Kongres. W krajach europejskich jawność całej drogi legislacyjnej – począwszy od projektu poprzez wszystkie etapy pracy nad nim, poprzez opiniowanie w jednej izbie, ewentualnie w drugiej izbie parlamentu, jeżeli ona istnieje, publikowanie sprawozdań z prac komisji, z posiedzeń plenarnych parlamentu – umożliwia ingerowanie tych sił, które są zainteresowane wpływem na ostateczny kształt legislacji. W związku z tym, ponieważ mamy taką, a nie inną sytuację, to mamy takie, a nie inne rezultaty. Tu właśnie pani Kopińska, która już wyszła, mówiła o tym do kogo docierać. Oczywiście, w naszej rzeczywistości, nie we wszystkich przypadkach, ale w większości najbardziej skuteczne jest docieranie do klubów parlamentarnych czy do partii politycznych. U nas właściwie nie ma pomiędzy nimi różnic, tak więc dotarcie do tych klubów gwarantuje właściwie największe powodzenie w sprawach, które dotyczą spraw gospodarczych.

Są inne wyjątki. Ja zaraz państwu dam przykład. Bo oprócz tych lobby, o których mówiłem, istnieje jeszcze kilka innych. Jednym z silniejszych lobby jest lobby tytoniowe. W parlamencie była już dwukrotnie ustawa antynikotynowa, gdzie chodziło o zakaz reklamy, czy ograniczenie możliwości reklamowania tytoniu. Lobby tytoniowe uruchomiło ogromne środki nacisku na parlamentarzystów i pamiętamy, że w poprzedniej kadencji ta ustawa nie wyszła, w tej kadencji też jej losy ciągle się jeszcze ważą. Śmieszne, choć dla mnie ono jest akurat dziwne, że jednym z najsilniejszych lobby obecnie działających jest lobby myśliwych. To jest sto tysięcy ludzi, którzy potrafili dotrzeć do wszystkich parlamentarzystów i tak skonstruować ustawę „Prawo łowieckie”, żeby była dla nich korzystna. Nie wiem, w jaki sposób to lobby działa, ale działa nadzwyczaj skutecznie. Życzyłbym, żeby lobby przemysłowe brało przykład właśnie z lobby myśliwskiego, jak wpływać na korzystne dla siebie rozwiązania.

Istnieje jeszcze kilka innych *lobbies*. Mówimy dzisiaj o sprawach zasadniczych dla państwa. Większość z państwa jest przedstawicielami dużego przemysłu, drobnego przemysłu, prywatnego przemysłu, nazwijmy to najemnego przemysłu. Ale na przykład sprawa zmiany reformy systemu finansowania służby zdrowia. Nie mówię o ubezpieczeniach, gdzie jest kwestia ogromnych pieniędzy. Reformowanie systemu finansowania opieki zdrowotnej. Tu działa lobby, które jest temu przeciwne. Wbrew pozorom istnieje bardzo dużo ludzi w Polsce, którym ten system odpowiada. To lobby też potrafi dotrzeć do tych, którzy podejmują decyzje, żeby opóźnić jak najbardziej reformę tego systemu.

Tak, że ten splot różnych elementów nakłada się na to, co w tej chwili mamy. Na podstawie doświadczeń mojej już sześćioletniej pracy parlamentarnej mogę powiedzieć, że oczywiście najlepszym rozwiązaniem dla nas w tej chwili byłoby odkrycie całej drogi legislacyjnej, od projektu ustawy aż do jej uchwalenia. Na wszystkich więc etapach, począwszy od projektu rządowego, bo to w końcu się rodzi w ministerstwie, przechodzi on potem do Rady Ministrów, jeden komitet, drugi komitet, rada legislacyjna, żeby więc na tych wszystkich etapach była jawność procesu legislacyjnego. To jest jedna sprawa. A druga, to jest, proszę państwa, prywatyzacja. Jeżeli da się sprywatyzować maksymalnie

to, co można, to wtedy zginą właśnie te ogromne lobby związane z przemysłem państwowym, uniemożliwiające w wielu wypadkach podjęcie rozsądnych decyzji. Tu mówiłem już o strajku kilkuset tysięcy kolejarzy, czy kilkuset tysięcy górników, a jeszcze jakby zastrajkowały elektrownie, to wtedy mamy takie rezultaty, których żaden rząd nie będzie chciał wziąć na swoje konto, bo to wiadomo, że to będzie jedna z ostatnich jego decyzji.

Tak, że to są te problemy, o których należy pamiętać. Mówiąc o tym generalnie, patrzę z zazdrością na to, co się dzieje w cywilizowanym świecie, czyli w krajach o długoletnim okresie demokracji, patrzę z zazdrością właśnie na wpływ tych *lobbies* w Stanach Zjednoczonych, które są wyjątkową jednak strukturą, jeśli chodzi o parlament. To jest właśnie to, o czym dzisiaj mówiliśmy przed południem, że tam parlamentarzysta jest związany ze swoimi wyborcami, bo on jest związany ze swoim stanem, z wyborcami właśnie, i to jest zapisane w konstytucji, że on odpowiada przed swoimi wyborcami. U nas, jak państwo wiedzą, czy nie wiedzą, w konstytucji jest zapis, że parlamentarzysta jest przedstawicielem narodu i – przed nikim nie odpowiada...

**Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

**Senator Jerzy Madej:**

Panie Przewodniczący! Jak bym był złośliwy, to powiedziałbym, że referaty zajęły dzisiaj dużą część naszego seminarium i zabrakło czasu na dyskusję. Ale ponieważ jest obietnica, że to nie jest ostatnie spotkanie, to mam nadzieję, że będziemy mogli dyskutować o tym przy dalszych okazjach.

**Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Lobbysta powinien umieć być złośliwy, tak że nie ma problemu, przyjmujemy to bardzo dobrze...

**Senator Jerzy Madej:**

Panie Przewodniczący, przepraszam za tę drobną złośliwość, ponieważ w pewnym sensie jestem gospodarzem tej sali, dlatego przepraszam. Więcej to się nie powtórzy.

**Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Proszę państwa, ogłaszam koniec dyskusji. Teraz kilka słów powiedzą jeszcze nasi referenci. Proszę bardzo, pan Mirosław Zieliński.

**Pan Mirosław Zieliński – Projekt GEMINI USAID:**

Chciałbym podkreślić pewne dążenie, które dzisiaj było tutaj bardzo widoczne. Wszyscy wyrazili nadzieję, że coś po tej konferencji jeszcze nastąpi. Myślę, że dla organizatorów będzie najważniejsze określenie przyszłych działań, które będziemy podejmować.

Co utworzymy? Czy będziemy się spotykać częściej, czy dopiero za rok? Mam nadzieję, że częściej.

**Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Pan Mieczysław Bąk, proszę bardzo.

**Pan Mieczysław Bąk – Krajowa Izba Gospodarcza:**

Chcę tutaj powrócić do sprawy zorganizowania skutecznego lobby gospodarczego. Muszę powiedzieć, że z dużym zainteresowaniem wysłuchałem tego, co mówił pan senator Madej. Pan wymieniał różne lobby, które funkcjonują w Polsce i wśród nich nie było oczywiście lobby gospodarczego. Mówił pan o lobby wielkoprzemysłowym, o lobby związków zawodowych, ordynatorsko-profesorskim, które wstrzymuje reformę finansowania służby zdrowia, natomiast w trakcie tej sesji zajmowaliśmy się też sprawami zorganizowania lobby gospodarczego. Słuchaliśmy tutaj całego szeregu wypowiedzi, trochę narzekań na to, że były przygotowywane różne akcje lobbingsowe i bardzo często spotykaliśmy się z tym, że nikt nie chciał tego wysłuchać, czy też akcje te były źle adresowane. Mówiła pani prezes Piontek, że spędziła około pół roku na to, żeby przekonywać podkomisje, później zaś okazało się, że posłowie, których przekonywała, nie mieli wpływu na decyzje. To był przykład właśnie źle przeprowadzonej akcji lobbystycznej. Przeprowadzonej źle, dlatego że przeprowadzonej przez organizację, która nie dysponuje wystarczającą siłą.

Mówiono również o tym, że cały szereg małych firm, których interesy nie są reprezentowane, nie ma takiego zaplecza finansowego, żeby te lobby gospodarcze w swoim interesie zorganizować. Wydaje mi się, że jedynym rozwiązaniem jest powrót do tego, o czym ja wspominałem w swoim referacie, to znaczy do stworzenia organizacji, która będzie mogła powiedzieć, że mówi w imieniu gospodarki, mówi w imieniu nie tylko małych i średnich przedsiębiorstw, nie tylko w imieniu przemysłu, ale mówi w interesie wszystkich przedsiębiorców.

**Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Proszę bardzo, pani Urszula Biedrzycka.

**Pani Urszula Biedrzycka – Projekt GEMINI USAID:**

Myślę, że porównując rozwiązania, które są w krajach zachodnich, ta pełna jawność, pełna możliwość dyskusji i wymiany poglądów, wskazuje, że to jest tylko i wyłącznie pomocne. Myślę, że ewentualne rozszerzenie działań, wyjście naprzeciw takim oczekiwaniom, może być tylko i wyłącznie czynnikiem pozytywnym przy tworzeniu prawa. Wymaga to natomiast dyscypliny i zaistnienia pewnych relacji między obiema stronami, czyli zarówno twórcami decyzji, ustaw, przepisów, jak i tymi, którzy będą podejmowali działania przekonywujące do własnych racji.



### **Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Na koniec jeszcze ja kilka zdań. Po pierwsze, żeby ta dyskusja i ten wysiłek organizatorów nie poszedł na marne, chciałbym się zobowiązać w imieniu zespołu prywatnych przedsiębiorców, że wspólnie z organizatorami zrobimy z tego seminarium krótką notatkę, którą prześlemy zarówno marszałkowi Senatu, jak i marszałkowi Sejmu oraz panu premierowi, z pewnymi propozycjami organizacyjnymi. Oczywiście nie dążymy tutaj do jakiejś takiej jednej super organizacji, która będzie reprezentowała ruch lobbystyczny, ale chcemy zaproponować pewne działania, które by pozwoliły na wysłuchanie różnych opcji, poglądów, organizacji w sposób bardziej profesjonalny.

Pan senator Madej mówił o tych bardzo skutecznych lobby. Muszę powiedzieć, że nie wymienił pan lobby działkowców. To też jest niesamowite też lobby. Kiedyś poszedłem do marszałka Senatu w sprawach budownictwa. Mówiłem mu, że 2 miliony rodzin w Polsce nie ma własnego mieszkania, że są wielkie problemy. A on powiedział: panie, co mi pan mówi o 2 milionach bezdomnych. Działkowcy to jest lobby! Tylko ich dotknęliśmy, od razu tu było 60 tysięcy listów, delegacje, i tak dalej. Czyli, rzeczywiście, ma pan rację, jest szereg bardzo dobrze zorganizowanych układów lobbystycznych, które reprezentują bardzo ważny dla siebie interes, a który z punktu widzenia kraju nie zawsze jest tematem pierwszoplanowym. (*Głos z sali: Można wniosek formalny?*)

Proszę bardzo.

(*Głos z sali: Notatka z tego spotkania, mogłaby być rozesłana również do wszystkich uczestników tej konferencji.*)

Organizatorzy wyrażają aprobatę, będzie więc tak, jak pan mówił.

Na koniec wygłosi podsumowanie Sylwester senator Gajewski.

### **Przewodniczący senator Sylwester Gajewski:**

Dziękuję za przybycie na naszą konferencję, za dotrwanie do końca. Cieszę się, że mieliśmy okazję się poznać, wysłuchać ciekawych referatów i ważnej, moim zdaniem, dyskusji. Nasuwa mi się pytanie czy refleksja, że za rzadko mamy okazję z takiej jak dziś perspektywy przyglądać się naszemu życiu społeczno-politycznemu. W związku z tym mam nadzieję, że rozpoczynamy dzisiejszym spotkaniem cykl refleksji poświęconych sprawom zasadniczym dla funkcjonowania parlamentu, problemom naszej etyki politycznej. Pozwolę sobie zaproponować państwu dalszą seminaryjną pracę nad sprawami związanymi z szeroko rozumianą etyką parlamentarną i polityczną. Chciałbym, aby nasze Biuro Studiów i Analiz mogło kontynuować pracę nad tą problematyką. Myślę o powołaniu grupy roboczej, która zajęłaby się między innymi pracą nad regulacjami prawnymi w zakresie *lobbyingu* i myślę, że nasi referenci nie odmówią tutaj dalszej współpracy z nami. Wszyscy państwo otrzymacie od nas stenogram z dzisiejszego spotkania. Liczę również na państwa pisemne uwagi, wnioski z dzisiejszych obrad. Mam prośbę, aby te uwagi przesłać do Biura Studiów i Analiz, do pana dyrektora Jacka Michałowskiego, któremu bardzo serdecznie z tego miejsca chcę podziękować za pomoc w zorganizowaniu naszego dzisiejszego miłego spotkania.

Jeszcze raz pragnę podziękować wszystkim państwu za spotkanie, za to, że mogliśmy dzisiaj wymienić poglądy. Dziękuję panu posłowi Nowickiemu, który tak świetnie sobie radził. Bardzo dziękuję za uwagę. Zapraszam do współpracy i do zobaczenia na następnej konferencji.

**Przewodniczący poseł Roman Nowicki:**

Dziękujemy bardzo. (*Oklaski*).