



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

CZY MOŻLIWY JEST PRZEJRZYSTY LOBBING?

RAPORT O POTRZEBIE LEPSZYCH
REGULACJI I DOBRYCH PRAKTYK
DZIAŁALNOŚCI LOBBINGOWEJ

Program Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego
Celem programu jest podnoszenie przejrzystości i uczciwości w życiu publicznym oraz promowanie idei odpowiedzialnego rządu. Program koncentruje się na działaniach zmierzających do zapewnienia przejrzystości procesu legislacyjnego i otworzenia go na głos obywateli, ograniczenia ryzyk korupcji, nepotyzmu i kumoterstwa, związanych z występowaniem konfliktu interesów w życiu publicznym, wzmocnienia roli i ochrony prawnej sygnalistów. Obejmują one m.in. monitoring i analizę procesów i wydarzeń wpływających na rzetelność życia publicznego. Program wypracowuje i promuje rozwiązania sprzyjające realizacji idei dobrego rządu, współpracuje przy tym z innymi organizacjami pozarządowymi, instytucjami publicznymi i partnerami zagranicznymi

Fundacja im. Stefana Batorego, została założona w 1988 roku przez George'a Sorosa, amerykańskiego finansistę i filantropa, oraz grupę przywódców polskiej opozycji demokratycznej lat 80-tych, jest niezależną, niedochodową organizacją pozarządową o statusie organizacji pożytku publicznego. Celem Fundacji jest wspieranie rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego – społeczeństwa ludzi świadomych swoich praw i obowiązków, angażujących się w sprawy swojej społeczności lokalnej, swojego kraju i społeczności międzynarodowej.

www.batory.org.pl

Autor: Grzegorz Makowski – doktor socjologii, dyrektor programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego, adiunkt w Instytucie Polityk Publicznych Collegium Civitas. Autor wielu publikacji akademickich, ekspertyz, raportów i artykułów prasowych nt. przeciwdziałania korupcji, jakości życia publicznego oraz społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych. Kontakt: gmakowski@batory.org.pl

Recenzent: Grażyna Kopińska – absolwentka slawistyki na Uniwersytecie Warszawskim. Do 1982 roku pracowała w Polskiej Akademii Nauk. Po 1989 r. inicjatorka i uczestniczka wielu działań obywatelskich, w latach 1990-1994 radna dzielnicy Warszawa-Mokotów. Od 2000 r. pracuje w Fundacji im. Stefana Batorego, gdzie do 2012 r. pełniła funkcję dyrektora programu Przeciw Korupcji, a od 2013 r. jest ekspertem programu Odpowiedzialne Państwo. Autorka wielu raportów i analiz poświęconych korupcji, polityce antykorupcyjnej, przejrzystości, uczciwości w życiu publicznym i jakości rządu.

© Zdjęcie na okładce: iStockphoto/DNY59

Publikacja jest udostępniana na zasadach licencji Creative Commons (CC).

Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska [CC BY-SA 3.0 PL]



Dołożono wszelkich starań, żeby informacje przedstawione w niniejszym raporcie oddawały wiernie rzeczywistość i stan wiedzy na temat opisywanej sytuacji (na marzec 2015 r.). Fundacja nie ponosi odpowiedzialność za wykorzystanie niniejszego raportu przez osoby trzecie, w innych celach niż założone w momencie jego powstania, czy na tle innych okoliczności.

Spis treści:

Podsumowanie – główne wnioski i rekomendacje	1
1. Wprowadzenie	7
2. Lobbying w Polsce	8
2.1. Wymiar polityczny, prawny i społeczny	8
2.2. Skala i kulturowe uwarunkowania lobbyingu	14
2.3. Lobbying i kontrola społeczna	19
3. Regulacja lobbyingu: przejrzystość, rozliczalność i równość dostępu do procesów decyzyjnych ..	20
3.1. Transparentność lobbyingu.....	24
3.2. Uczciwość i rozliczalność lobbyingu	28
3.3. Gwarancje równości dostępu do procesów decyzyjnych.....	33
ANEKS I – NOTA METODOLOGICZNA	39
ANEKS II – KWESTIONARIUSZ OCENY	42

Podsumowanie – główne wnioski i rekomendacje

Szeroko rozumiany lobbying oznacza wszelkiego rodzaju działania prowadzone przez jednostki, grupy lub zorganizowanych obywateli, których celem jest wywieranie wpływu na decyzje podejmowane przez instytucje publiczne. Uwzględniając tak szeroką definicję, można stwierdzić, że w zasadzie każda forma udziału w procesach decyzyjnych (włączając w to pojęcia dialogu społecznego czy obywatelskiego) może być uznana za przejaw lobbyngu. Jako taki, lobbying jest więc istotną i nieodłączną cechą wszelkich procesów demokratycznych.

W Polsce, jak wskazują sondaże opinii publicznej, lobbying jest kojarzony negatywnie przez zdecydowaną większość obywateli. Wiąże się to z przekonaniem, że większość urzędników i polityków wysokiego szczebla jest skorumpowanych i podatnych na wpływy silnych grup interesu, że projekty ustaw mogą być kupowane, co najważniejsze zaś – że różne decyzje publiczne (na przykład w sprawie zamówień publicznych) są podejmowane nie na podstawie przesłanek merytorycznych, ale z punktu widzenia korzyści konkretnych osób i ich prywatnych interesów¹.

Do pewnego stopnia obawy te znajdują oczywiście potwierdzenie w skandalach przetaczających się przez media. Jednocześnie jednak jest wiele prywatnych firm, przedsiębiorców, organizacji społecznych, środowisk eksperckich czy innych grup interesariuszy, które chcą transparentnie i zgodnie z prawem artykułować swoje dążenia i potrzeby wobec decydentów. Dialog i negocjacje między tymi grupami – ścieranie się interesów – są czymś normalnym w każdym systemie demokratycznym. W wypadku Polski jednak źle zdefiniowany i uregulowany lobbying rodzi nieufność i – paradoksalnie – podkopuje wiarę w porządek demokratyczny.

¹ M. Feliksiak, *Opinie o korupcji w Polsce*. Komunikat z badań, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2013 – http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_105_13.PDF [dostęp: 10 maja 2014 roku].

Główne wnioski

W Polsce działalność lobbingowa została w pewnej mierze uregulowana w 2005 roku w Ustawie o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Głównym celem tego aktu prawnego było usankcjonowanie lobbingu zawodowego – prowadzonego dla zysku przez wyspecjalizowane podmioty – który to lobbing, zdaniem ustawodawcy, był ogniskiem największego ryzyka nadużyć². Niestety, Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa nie spełnia pokładanych w niej nadziei, jest bowiem regulacją pozorną, niepozwalającą na kontrolę działalności lobbingowej wymykającej się wszelkim standardom, nietransparentnej czy nawet korupcyjnej, w żaden sposób nie ułatwia także działania ani zawodowym lobbystom, którzy chcą działać zgodnie z regułami demokratycznymi, ani urzędnikom, ani politykom.

Niniejszy raport jest analizą lobbingu w Polsce i próbą oceny tego, w jakiej mierze przeciętny obywatel może mieć dostęp do informacji o tym, kto wpływa na decyzje publiczne (przejrzystość), czy wpływ ten zachowuje standardy etyczne po stronie zarówno lobbujących, jak i lobbowanych (uczciwość) i czy istnieje wystarczająco szeroka przestrzeń, w której jest możliwe zgłaszanie swoich potrzeb i interesów (równość dostępu). Główny wniosek, do którego dochodzimy, sprowadza się do stwierdzenia, że we wszystkich trzech aspektach – mimo istniejących regulacji – sytuacja jest dalece niezadowolająca i wymaga pilnej interwencji.

² Por. *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o działalności lobbingowej z dn. 27 października 2003 r.*, druk sejmowy nr 2188 – [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/%28\\$vAllByUnid%29/B38FE8C014A90465C1256DDA0041D06E/\\$file/2188.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/%28$vAllByUnid%29/B38FE8C014A90465C1256DDA0041D06E/$file/2188.pdf) [dostęp: 9 lutego 2015 roku]. Zob. także zapis dyskusji parlamentarnej nad rządowym projektem Ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa – <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/poskomprocall?OpenAgent&4&2188> [dostęp: 9 lutego 2015 roku].

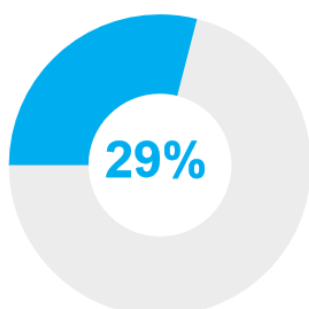
W jakim stopniu mamy w Polsce możliwość przeciwdziałania nielegalnemu lobbingsowi?

33%



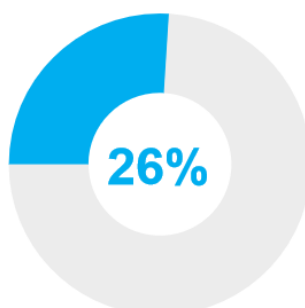
W kontekście najlepszych, międzynarodowych standardów, poziom przejrzystości lobbingsu w Polsce został oceniony jedynie na 29%, rzetelność lobbingsu na 26%, natomiast równość w dostępie do procesów decyzyjnych na 43%. Ogólna ocena gwarancji tego, że działalność lobbingsowa w Polsce nie będzie generować ryzyka nadużyć wyniosła 33% - co wskazuje na istotne mankamenty uregulowań dotyczących działalności lobbingsowej.

PRZEJRZYŚĆ



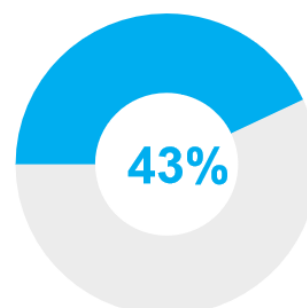
Ogólnie rzecz biorąc działalność lobbingsowa w Polsce nie jest przejrzysta. Co więcej, w adwokatów regulacje prawne pogarszają sytuację. Według naszej oceny, Polska jedynie w dwóch trzecich (29%) spełnia standardy dotyczące przejrzystości działań lobbingsowych.

STANDARDY UCZCIWOŚCI



Polska jedynie w jednej czwartej (26%) realizuje najlepsze standardy gwarantujące, że działalność lobbingsowa będzie prowadzona w sposób rzetelny i uczciwy. Wynik ten sugeruje, zarówno brak inicjatyw promujących dobre praktyki w środowisku lobbystów, jak i po stronie decydentów, którzy są celem ich działań.

RÓWNOŚĆ DOSTĘPU



Gwarantując możliwość równego dostępu do udziału w procesach decyzyjnych są niezwykle ważne dla demokracji i poziomu partycypacji. Polska w tym aspekcie realizuje nieco mniej niż połowę (43%) najlepszych międzynarodowych standardów. Dysponujemy w zględnie dobrą, acz rozproszoną i niespójną infrastrukturą prawną. Pozwala ona obywatelom na udział w różnych typach procesów decyzyjnych. W praktyce niestety, prawo nie gwarantuje jednak w sztychym równości możliwości w wywieraniu wpływu. Niektóre grupy interesów (zwłaszcza związki i organizacje pracodawców) dysponują w tym w zględzie daleko w iększymi możliwościami.

W Polsce szczególny nacisk powinno się położyć na reformę Ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa z 2005 roku. Kwestia ta jest tym bardziej paląca, że – oprócz wspomnianej już fasadowości – ustawa ta nie była przedmiotem żadnych głębszych zmian od momentu uchwalenia. Interesujące, że debata publiczna wokół tej sprawy właściwie zamarła, mimo powtarzających się skandali związanych z kontrowersyjnymi praktykami lobbingowymi, wymykającymi się niemal całkowicie obowiązującym przepisom. Dlatego problemy związane z tą ustawą są niezmiennie te same od lat:

- Nieprecyzyjna definicja lobbingu, zwłaszcza lobbingu zawodowego. Brak jasności w tej podstawowej kwestii w zasadzie uniemożliwia osiągnięcie podstawowego celu omawianej ustawy, czyli zagwarantowania transparentności oddziaływania interesariuszy na decydentów.
- Niejasne rozróżnienie między „codziennym lobbingiem” a lobbingiem zawodowym, obwarowanym różnego rodzaju sankcjami, w praktyce może oznaczać, że Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa może służyć – paradoksalnie – ograniczeniu praw obywateli do udziału w procesach podejmowania decyzji publicznych, na przykład konstytucyjnego prawa petycji lub praw związków zawodowych i organizacji pracowników do udziału w dialogu społecznym. Z tego powodu omawiana ustawa budzi zastrzeżenia konstytucyjne.
- Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa tworzy pozorne instytucje kontroli lobbingu zawodowego. Dotyczy to szczególnie mechanizmów rejestrowania lobbystów i obowiązków sprawozdawczych. Istniejące narzędzia, ustanowione przepisami omawianej ustawy, po prostu nie funkcjonują. Rejestr zawodowych lobbystów jest luźnym zbiorem przypadkowych podmiotów i osób fizycznych, które niekoniecznie angażują się w lobbing ze względu na swoje kwalifikacje profesjonalne. Z powodu niejasnej definicji lobbingu – na jej podstawie nie sposób właściwie ustalić, kto jest, kto zaś nie jest lobbystą – sprawozdania o aktywności lobbystów, które są zobowiązane składać instytucje publiczne, są lakoniczne i nie zawierają prawie żadnych informacji.
- Z tego samego powodu – i ze względu na brak woli politycznej – instytucje publiczne unikają sprawozdawania na bieżąco kontaktów nie tylko z zawodowymi lobbystami, ale także z innymi grupami interesariuszy, do czego zobowiązuje je omawiana ustawa.
- Ponadto warto odnotować, że obowiązujące przepisy nie nakładają żadnych obowiązków sprawozdawczych na lobbystów. Dlatego niewiele wiadomo o aktywności ponad czterystu zarejestrowanych zawodowych lobbystów.
- Istotnym mankamentem obowiązującej w Polsce regulacji lobbingu jest wąski zakres podmiotowy i przedmiotowy. Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa dotyczy jedynie wybranych instytucji publicznych (resortów i sejmu), a także – jak wskazuje sam jej tytuł – procesu legislacyjnego (decyzje administracyjne czy polityczne są całkowicie wyjęte spod jej przepisów).
- Zła jakość przepisów Ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa jest powodem, dla którego większość – skądinąd zawodowych – działań lobbingowych nie mieści się pod jej rygiem. Na przykład w rejestrze zawodowych lobbystów

znajduje się wiele podmiotów, które wpisały się tam jedynie „na wszelki wypadek”. Nie prowadzą one (jak organizacje dobroczynne) profesjonalnej działalności lobbingowej. W tym samym czasie firmy prawnicze czy konsultingowe, choć realizują w pełni profesjonalne kampanie lobbingowe, nie figurują w tym rejestrze i nie ponoszą żadnych konsekwencji (na przykład grzywien) przewidzianych przez omawianą ustawę.

Inne warte podkreślenia problemy to w zasadzie całkowity brak inicjatyw samoregulacyjnych w środowisku lobbystów – zarówno zawodowych, jak i parających się działalnością rzeczniczą lub różnymi formami dialogu obywatelskiego. Brak samoregulacji pokazuje, z jednej strony, słabość tych środowisk, z drugiej zaś strony – bierność państwa, które nie próbuje ich zachęcać do podejmowania tego rodzaju działań.

Powinno się również zwrócić uwagę na brak mechanizmów redukujących negatywne skutki konfliktu interesów związanych z lobbingiem. Na przykład obowiązujący system składania, publikowania i monitorowania oświadczeń majątkowych osób pełniących funkcje publiczne jest archaiczny i pełen luk. Z kolei przepisy dotyczące zjawiska tak zwanych obrotowych drzwi (czyli przechodzenia polityków czy urzędników do sektora prywatnego i *vice versa*) mają zastosowanie jedynie do wąskiego grona osób pełniących funkcje publiczne.

Jednocześnie, różni interesariusze mają wiele prawnych i instytucjonalnych narzędzi komunikowania się z decydentami, na przykład Komisję Trójstronną, przez którą związki zawodowe i organizacje pracodawców mogą prowadzić konsultacje z rządem. Istnieje ponadto wiele ciał konsultacyjnych i doradczych działających przy niemal każdym resorcie. Badania pokazują jednak, że w praktyce rozwiązania te wcale nie podnoszą poziomu partycypacji i nie przyczyniają się realnie do tego, że działalność lobbingowa jest bardziej przejrzysta.

Rekomendacje

W celu skuteczniejszego ograniczenia ryzyka związanego z nieuczciwym lobbingiem zalecamy:

- **Szeroką nowelizację lub przyjęcie nowej ustawy regulującej wykonywanie działalności lobbingowej.** Nowe przepisy powinny stworzyć ramy większej transparentności lobbingu, szczególnie w zakresie rejestracji lobbystów i sprawozdawczości zarówno po ich stronie, jak i po stronie ich odbiorców, czyli instytucji publicznych. Regulacja powinna również obejmować szerszy katalog instytucji publicznych i decyzji (nie tylko legislacyjnych, jak to jest obecnie). Na gruncie nowych przepisów należałoby także zniwelować konflikt między dążeniem do regulacji lobbingu, co skutkuje pewnymi ograniczeniami, a zagwarantowaniem możliwości wykonywania podstawowych praw obywatelskich (na przykład prawa petycji).

- **Gdyby nie dokonano nowelizacji lub przyjęcia nowej ustawy (na przykład z braku woli politycznej), wówczas powinno się podjąć starania, aby przynajmniej obowiązujące przepisy były wykonywane.** Na przykład – mimo wielu wad – istniejąca Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa zobowiązuje objęte nią instytucje publiczne (szczególnie ministerstwa) do bieżącego sprawozdawania i publikowania raportów o kontaktach z lobbystami. Instytucje te powinny również tworzyć wewnętrzne zasady kontaktowania się z interesariuszami. Obowiązki te nie są jednak wypełniane.
- **Wzmocnienia wymagają również rozwiązania dotyczące szerzej rozumianej przejrzystości i jakości funkcjonowania instytucji publicznych, które jednocześnie mogą być stosowane w celu ograniczania ryzyka związanego z nieuczciwym lobbieniem.** Należy tutaj wspomnieć przede wszystkim o przepisach z zakresu kontroli i publikowania oświadczeń majątkowych. Szczególnej uwagi domagają się przepisy regulujące problem tak zwanych obrotowych drzwi, są one bowiem skrajnie lapidarne. Z kolei istniejące regulacje i standardy (wyrażone na przykład w kodeksach etycznych) służące zapobieganiu konfliktu interesów – nawet tam, gdzie tworzą dobre ramy (na przykład w służbie cywilnej) – często nie są wystarczająco dobrze znane urzędnikom i przez to w praktyce omijane.
- **Przeгляdu i uporządkowania wymagają także przepisy i instytucje pozwalające różnym interesariuszom (na przykład organizacjom pozarządowym, związkom zawodowym czy organizacjom pracodawców) włączać się w procesy decyzyjne.** Głęboka reforma powinna objąć choćby instytucję Komisji Trójstronnej czy regulacje dotyczące konsultacji publicznych (na poziomie zarówno rządowym, jak i samorządowym). Rozwiązaniem mogłoby być stworzenie jednej ustawy regulującej całościowo różne formy udziału w procesach podejmowania decyzji publicznych, w tym lobbings, dialog społeczny czy obywatelski.

Wymienione problemy i rekomendacje nie są całkowicie nowe. Wiele z nich było już podnoszonych przez organizacje pozarządowe, środowiska eksperckie czy instytucje publiczne (na przykład Najwyższą Izbę Kontroli). Mogłyby one być szybko i efektywnie zrealizowane, na przykład w ramach strategii *Sprawne Państwo 2020*³ i *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*⁴.

³ *Sprawne Państwo 2020*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2013.

⁴ *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2014.

1. Wprowadzenie

Na potrzeby projektu, w ramach którego powstało niniejsze opracowanie, przyjęto szeroką definicję lobbingu, uznając, że jest to:

jakakolwiek bezpośrednia lub pośrednia forma komunikacji z osobami pełniącymi funkcje publiczne, decydentami lub reprezentantami instytucji publicznych, mająca na celu wywarcie wpływu na proces decyzyjny, podejmowana na rzecz jakiegokolwiek zorganizowanej grupy społecznej (lub jakiegokolwiek podmiotu) albo przez jakąkolwiek zorganizowaną grupę społeczną (lub jakiegokolwiek podmiot).

Mieszczą się w niej zarówno **zachowania, które są w Polsce uregulowane przepisami Ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa**⁵ z 2005 roku (zwłaszcza lobbing zawodowy, który na gruncie tej ustawy został ujęty jako „zarobkowa działalność lobbingowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób”), jak i **inne formy wpływania przez obywateli na proces decyzyjny**, które obejmują **pojęcia dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego**. Dialog społeczny, ujmując rzecz w skrócie, obejmuje relacje między władzą publiczną a tradycyjnymi partnerami społecznymi – związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, dotyczy zaś przede wszystkim kwestii istotnych z punktu widzenia gospodarki i szeroko pojętej polityki społecznej (stosunków pracy, praw pracowniczych i uprawnień pracodawców⁶). Z kolei dialog obywatelski, określanый czasem mianem „młodszy brata dialogu społecznego”, można ująć jako system relacji między obywatelami a państwem, w którym obywatele – za pośrednictwem organizacji społecznych – porozumiewają się z ośrodkami władzy, dążąc do wywierania wpływu na kształt decyzji i polityk publicznych⁷.

Wszystkie trzy wymienione formy komunikowania się obywateli z decydentami są w Polsce w mniejszym lub większym stopniu zinstytucjonalizowane. Istniejące rozwiązania obejmują wiele ustaw i innych regulacji. Poza wspomnianą Ustawą o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa są to na przykład trzy ustawy samorządowe, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Regulamin pracy Rady Ministrów, regulaminy obu izb parlamentu, przepisy dotyczące funkcjonowania Komisji Trójstronnej do spraw Społeczno-Gospodarczych (o czym będzie jeszcze mowa w trzecim rozdziale niniejszego opracowania).

⁵ Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414 ze zm.

⁶ Por.: *Lokalny dialog obywatelski*, red. W. Misztal, A. Zybala, CPS Dialog, Warszawa 2008; J. Sroka, *Instytucje demokracji deliberacyjnej w polskim systemie politycznym. Wprowadzenie do kontekstu teoretycznego*, [w:] *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, red. J. Sroka, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008; *Zasady dialogu społecznego. Dokument ramowy przyjęty przez Radę Ministrów w dn. 22 października 2002 r.*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2002.

⁷ G. Makowski, *Dialog obywatelski i jego instytucje. Wyzwanie dla teoretyka i badacza*, [w:] *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia*, red. B. Lewenstein, współpraca M. Dudkiewicz, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 46–50.

Ze względu na bardzo szeroki zakres rozwiązań prawnych i instytucji oraz mniej lub bardziej sformalizowanych praktyk, w dalszych rozważaniach skoncentrujemy się przede wszystkim na wątku związanym z obszarem regulowanym Ustawą o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (dalej określaną w skrócie jako „ustawa lobbingsowa”). Nie sposób byłoby omówić wszystkie problemy związane z istniejącymi typami relacji między obywatelami i decydentami. Tymczasem wśród trzech głównych rodzajów rzecznictwa interesów, zarysowanych powyżej, to właśnie niedostatki obowiązującej w Polsce ustawy lobbingsowej wymagają dokładniejszego omówienia i wyeksponowania. Istniejąca regulacja stwarza bowiem wiele pozorów, zawiera liczne luki i sprzeczności, a nawet kontrowersje natury konstytucyjnej. W celu naświetlenia tych właśnie problemów wykorzystamy schemat analizy zaproponowany przez Transparency International, we współpracy z którą powstało niniejsze opracowanie.

Raport powstał na podstawie metodologii opracowanej przez Transparency International Secretariat w Berlinie i jest częścią europejskiego projektu „Lifting the Lid of Lobbying”, którego celem jest ocena regulacji prawnych dotyczących lobbingu i praktyki działań lobbingsowych w dziewiętnastu państwach Unii Europejskiej⁸.

2. Lobbying w Polsce

2.1. Wymiar polityczny, prawny i społeczny

Polska była jednym z pierwszych krajów w Europie, który przyjął ustawodawstwo dotyczące lobbingu, i wciąż pozostaje jednym z niewielu państw w regionie mającym własną, specyficzną regulację tego zjawiska. Wracając jednak do rozważań podjętych na wstępie, trzeba odnotować, że ustawa lobbingsowa nie istnieje w próżni. Jak już sygnalizowano, poszczególne grupy interesu (zwłaszcza organizacje pracowników i pracodawców oraz organizacje pozarządowe) dysponują różnymi kanałami artykułowania swoich dążeń i docierania do decydentów na wszystkich szczeblach władzy publicznej.

Udział obywateli w procesach decyzyjnych

Zacznijmy od dygresji na temat ogólnych uwarunkowań udziału obywateli w procesach decyzyjnych. Polska jest republiką o ustroju parlamentarno-gabinetowym, z relatywnie silną pozycją rządu, ale także prezydenta, co zbliża kraj nieco do modelu francuskiego⁹.

Prezydent państwa jest wybierany w wyborach bezpośrednich i dysponuje wieloma instrumentami, które pozwalają mu aktywnie wpływać na kształt polityki – również w opozycji

⁸ Por. http://www.transparency.org/news/feature/veiled_in_secret/lobbying_in_europe [dostęp: 9 lutego 2015 roku]. Państwa objęte projektem: Austria, Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Francja, Niemcy, Węgry, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Holandia, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Wielka Brytania.

⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2011.

do rządu czy ugrupowań zasiadających w parlamencie (żeby wymienić tylko prawo do inicjatywy legislacyjnej, prawo weta wobec ustaw rządowych, poselskich czy obywatelskich lub możliwość kierowania ich do zbadania przez Trybunał Konstytucyjny).

Polskie prawo wyborcze jest dość skomplikowane. Na przykład posłowie na sejm są wybierani w ordynacji proporcjonalnej, z kolei senatorowie do senatu – w wyborach bezpośrednich. Zupełnie inne zasady obowiązują w wypadku wyborów lokalnych, w których również mamy do czynienia z ordynacją mieszaną – w zależności od wielkości okręgów wyborczych i typów jednostek samorządowych¹⁰.

W związku z tym nie można jednoznacznie wyróżnić, który szczebel czy ośrodek władzy jest obiektem największej presji ze strony grup interesu. Można jednak zaryzykować tezę, że najbardziej „atrakcyjnym” celem tych oddziaływań są rząd i administracja rządowa – choćby z tego względu, że to właśnie tam skupia się najwięcej kompetencji decyzyjnych, ponadto rząd przedkłada najwięcej projektów ustaw i innych inicjatyw legislacyjnych.

Również model partyjny, w którym największe ugrupowania mają charakter wodzowski (główną rolę odgrywają w nich liderzy partyjni i wąskie grono najwyżej postawionych działaczy)¹¹, powoduje, że to nie parlament, ale właśnie premier, zwykle lider największego ugrupowania, i rząd mają najwięcej do powiedzenia w sprawie decyzji politycznych.

Warto ponadto odnotować, że wszystkie trzy podstawowe szczeble administracji samorządowej w Polsce – województwo, powiat i gmina – charakteryzują się relatywnie dużą autonomią. Państwo nie ma charakteru federacyjnego, ale w ramach dość luźnych przepisów ustaw i konstytucji wszystkie trzy typy samorządów mogą całkiem swobodnie kształtować lokalny ustrój, niezależnie od siebie nawzajem. Z tego powodu samorząd także jest celem oddziaływania różnych grup interesu¹².

Jednocześnie skomplikowana jest również w polskich warunkach regulacja lobbingu czy innych form udziału obywateli w procesach decyzyjnych. Stanowi to przyczynę interesujących zjawisk, jak choćby „lobbingu międzysamorządowego”, który w skrócie polega na tym, że niższe jednostki samorządu terytorialnego zachowują się jak zwykle grupy interesu i konkurują o względy wyższych jednostek oraz administracji państwowej – podobnie jak przedsiębiorcy czy organizacje pozarządowe¹³.

Wróćmy jednak do ogólnych ram ustrojowych. Konstytucja z 1997 roku zawiera kilka zasad, które są istotne z punktu widzenia niniejszej analizy, wyznaczają bowiem podstawowe standardy ustrojowe udziału obywateli w procesach decyzyjnych. W konstytucji są również ujęte przepisy dotyczące konkretnych instrumentów, jak prawo petycji czy obywatelska inicjatywa ustawodawcza, które mogą być wykorzystywane w celu prowadzenia działalności

¹⁰ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011; K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisieliwicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

¹¹ *O demokracji w polskich partiach politycznych*, red. M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

¹² *Lobbing w samorządzie województwa. Raport z badań i monitoringu*, red. G. Makowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.

¹³ G. Makowski, *Rozumienie lobbingu przez radnych, członków zarządu*, [w:] *ibidem*, s. 41–57.

rzeczniczej i lobbingsowej (o czym będzie jeszcze mowa). Już zatem na poziomie ustrojowym mamy w Polsce do czynienia z dość szeroko zarysowanymi ramami prawnymi, które uprawniają obywateli do czynnego uczestnictwa w życiu publicznym.

Z jednej strony, to, że konstytucja zawiera tego rodzaju rozwiązania, zawdzięczamy swoistej reakcji na doświadczenia poprzedniego (komunistycznego) systemu, kiedy możliwość udziału w sprawowaniu władzy była ograniczona. Twórcy konstytucji chcieli w ten sposób podkreślić, że nowy ustrój będzie się różnił zdecydowanie od poprzedniej epoki (nie do końca sobie uświadamiając, jakie mogą być związane z tym ryzyka, ale także perspektywy). Z drugiej strony, w treści konstytucji wyraźny jest konserwatywny rys, przejawiający się w podkreśleniu szczególnej roli tradycyjnych partnerów społecznych, czyli związków zawodowych, organizacji pracodawców, korporacji zawodowych (na przykład zawodów prawniczych) czy Kościoła katolickiego (konstytucja stwierdza na przykład, że stosunki państwo – Kościół katolicki są regulowane zgodnie z konkordatem, co zapewnia Kościołowi uprzywilejowaną pozycję wśród różnych grup interesu). Elementy te są oznaką, że Polska głęboko tkwi w europejskim, kontynentalnym modelu reprezentacji interesów, realizowanym dawniej przez reprezentacje stanowe (na przykład szlachty czy mieszczaństwa), współcześnie zaś – przez społeczno-zawodowy korporacjonizm¹⁴. Wyrazem tego było choćby to, że przez wiele lat przed wejściem w życie konstytucji, a także wiele lat później, dominującą stroną wpływu były związki zawodowe. Korporacyjny model udziału w procesach decyzyjnych (utożsamiany w Polsce z „dialogiem społecznym”¹⁵), został silnie zinstytucjonalizowany w Komisji Trójstronnej do spraw Społeczno-Gospodarczych, którą przez lata postrzegano jako najwłaściwsze, jeśli nie jedyne forum artykułowania wszystkich interesów grupowych – zarówno przez związki zawodowe (które, dodatkowo będąc silnie upolitycznione, czuły się reprezentantami społeczeństwa), jak i przez przedsiębiorców.

Dominacja obu tych silnych grup nacisku, a także przywiązanie decydentów do korporacyjnego modelu reprezentacji, przez długi czas uniemożliwiały rozwój innych form dialogu obywateli z władzą. Towarzyszyły temu niedorozwój instytucji demokratycznych, słabość społeczeństwa obywatelskiego czy niska kultura polityczna i prawna, skłaniające do stosowania nacisków pozaformalnych i powiązań klientelistycznych¹⁶. Okoliczności te przez wiele lat blokowały możliwość uregulowania lobbingu, który postrzegano – i do dziś się postrzega – jako zjawisko negatywne, groźne i sprzeczne z ideą dialogu społecznego oraz innych form rzecznictwa interesów¹⁷.

¹⁴ K. Jasiołkowski, *Lobbing w USA, Europie Zachodniej i Polsce. Podobieństwa i różnice*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4, s. 117–134; M. Wiszowaty, *Regulacja prawna lobbingu na świecie*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

¹⁵ J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009, s. 115–187.

¹⁶ K. Jasiołkowski, *Lobbing w USA, Europie Zachodniej i Polsce. Podobieństwa i różnice*, op. cit.

¹⁷ M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2006, t. 5, s. 41–73.

Czynniki sprzyjające większej otwartości procesów decyzyjnych w Polsce

Zmiany, które spowodowały, że w Polsce zaczęto rozważać możliwość uregulowania lobbingu, nabrały tempa pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku i są wynikiem splotu co najmniej kilku czynników. Po pierwsze, w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych najsilniejszy związek zawodowy – NSZZ „Solidarność” – głęboko zaangażował się w działalność polityczną w ramach ugrupowania politycznego Akcja Wyborcza Solidarność. Partia ta wygrała wybory w 1997 roku, wprowadzając swoich reprezentantów do parlamentu. Paradoksalnie jednak – od tego momentu można obserwować postępującą utratę znaczenia nie tylko przez „Solidarność”, ale także przez inne centrale związkowe, i osłabienie tradycyjnego dialogu społecznego.

„Związkowy” rząd Akcji Wyborczej Solidarność zakończył działanie w atmosferze skandalu, samo ugrupowanie rozpadło się zaś po przegranych wyborach w 2001 roku, przyczyniając się do ogólnego osłabienia związków zawodowych w Polsce. Osłabienie to można dostrzec w badaniach, które pokazują, że jeszcze w 1991 czy w 1994 roku odpowiednio 19% i 14% dorosłych Polaków deklaruowało członkostwo w związkach zawodowych, z kolei w 2001 roku odsetek ten spadł do 8%, a w 2014 roku wynosił już tylko 6% (co nie było pocieszające, nawet jeśli się uwzględni, że wśród osób pracujących 12% respondentów nadal przyznawało się do członkostwa w związkach)¹⁸. Na utratę wpływów przez związki i osłabienie dialogu społecznego złożyły się oczywiście także inne czynniki, jak zmiany w strukturze zatrudnienia czy postępująca prywatyzacja wielkich przedsiębiorstw państwowych, w których ich znaczenie jest największe¹⁹. Niezależnie jednak od tego, czy zmianę tę ocenimy pozytywnie, czy też negatywnie z punktu widzenia samych związków, zbiega się ona z rozwojem refleksji nad innymi formami dialogu między obywatelami i władzą.

Po drugie, skandale polityczne schyłku lat dziewięćdziesiątych XX wieku²⁰ doprowadziły najpierw, w 1997 roku, do wprowadzenia przepisów ograniczających działalność pozapubliczną urzędników państwowych²¹, następnie zaś, w 2001 roku, do uchwalenia Ustawy o dostępie do informacji publicznej i do przyjęcia modelu finansowania partii politycznych z budżetu państwa (zmiany te były głównie rezultatem intensywnej dyskusji o nieuczciwym i korupcyjnym lobbingu²²). Ustawy te są postrzegane jako istotny element systemu zapobiegania i ograniczania korupcji w życiu publicznym. Nie są oczywiście pozbawione wad.

¹⁸ J. Gardawski, *Spadek poziomu uzwiązkowienia w Polsce – przyczyny i próby wyjścia z impasu*, Europejski Instytut Rozwoju Obywatelskiego, Warszawa 2008; M. Feliksiak, *Członkostwo w związkach zawodowych i opinie o ich działalności*. Komunikat z badań, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2013.

¹⁹ J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, op. cit.

²⁰ Najlepszym przykładem może być tutaj historia Kazimierza Grabka, zwanego „królem żelatyny”. W latach dziewięćdziesiątych XX wieku, dzięki rozległym koneksjom z liderami niemal wszystkich partii politycznych i bardzo efektywnemu, choć nieuczciwemu lobbingowi (określanemu nawet przez dziennikarzy jako „grabbing” – od nazwiska Kazimierza Grabka), zdołał doprowadzić do skrajnego zaostrzenia przepisów sanitarnych dotyczących produkcji żelatyny, którym wówczas mogły sprostać jedynie jego zakłady. Dzięki temu stał się na pewien czas monopolistą na tym rynku. Por. J. Kurski, *Król żelatyny*, „Gazeta Wyborcza”, 2009 rok – http://wyborcza.pl/1,76842,6578391,Krol_zelatyny.html [dostęp: 2 maja 2014 roku]. Sprawa ta była również opisana w: G. Makowski, *Diagnosis of Governing Regime in Poland*, Hertie School of Governance, Berlin 2014, s. 26.

²¹ Dz.U. z 1997 r., Nr 106, poz. 679.

²² M. Walecki, *Finansowanie partii politycznych. Ocena dotychczasowych doświadczeń, wnioski na przyszłość*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.

Na przykład Ustawa o dostępie do informacji publicznej formalnie gwarantuje szeroki dostęp do informacji o funkcjonowaniu organów państwa, ale w praktyce jej przepisy często są trudne do wyegzekwowania. Monitoring prowadzony przez organizacje pozarządowe pokazuje, że wnioski o dostęp do informacji publicznej często są rozpatrywane z opóźnieniem lub odrzucane, co powoduje konieczność uruchamiania postępowań sądowych. Mimo istnienia jednoznacznych przepisów ustawy, wciąż zbyt mało informacji jest publikowanych proaktywnie (przez strony internetowe i Biuletyny Informacji Publicznej). Ogromnym problemem jest dostęp do danych przetworzonych²³.

Również przepisy przyjętej w 2001 roku Ustawy o finansowaniu partii politycznych w dużym stopniu ograniczają możliwości wywierania bezpośredniego wpływu na polityków. Finansowanie partii z budżetu państwa powoduje, że całość życia politycznego staje się bardziej przejrzysta. Mimo że sprawozdania finansowe partii są jawne, istnieje jednak spora „szara strefa”. Dokumentacja wydatków partyjnych jest trudna do analizy, ponieważ przeciętny wyborca nie jest się w stanie zorientować, na co są wydawane pieniądze z jego podatków. Partie nie publikują także wszystkich informacji, choćby o wydatkowaniu środków pochodzących z innych źródeł niż państwowe subwencje (na przykład darowizn i składek członkowskich)²⁴.

Tymczasem kolejne skandale zmusiły ekipy rządzące w latach 2002–2005 do przyjęcia regulacji dotyczących lobbingu. Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, o której dalej będzie mowa, została uchwalona w atmosferze skandalu – z inicjatywy upadającego rządu i popierających go skompromitowanych ugrupowań. Ówczesni decydenci liczyli, że w ten sposób uda im się odzyskać poparcie społeczne tuż przed wyborami w 2005 roku²⁵.

O ile zatem przełom XX i XXI wieku można uznać za burzliwy, ponieważ obfitował w afery, ówczesne władze wykazywały się zaś wyjątkową słabością, o tyle jednak, patrząc na ten okres z dłuższej perspektywy, był to czas przełomu – w sensie większego otwarcia procesów decyzyjnych i stworzenia przepisów zabezpieczających interes publiczny przed niepożądanymi wpływami.

Po trzecie, istotnym czynnikiem, który spowodował większe otwarcie procesów decyzyjnych na udział obywateli, było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i poprzedzający je proces przedakcesyjny. To w tym okresie (począwszy od końca lat dziewięćdziesiątych XX wieku) kolejne rządy zaczęły dostrzegać innych partnerów społecznych poza związkami zawodowymi, pracodawcami czy Kościołem katolickim. Było to w pewnej mierze wymuszone oczekiwaniami Komisji Europejskiej, aby w przygotowaniu Polski do wejścia do Unii Europejskiej, później zaś w kluczowych decyzjach (na przykład dotyczących wydatkowania środków z funduszy unijnych) brali aktywny udział obywatele.

²³ K. Izdebski, *Dostęp do informacji publicznej i jej ponowne wykorzystywanie*, [w:] *Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia koalicji na rzecz otwartego rządu*, red. G. Czubek, G. Makowski, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2013, s. 12–30.

²⁴ Por.: *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2010, s. 52–57; A. Kobylńska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 211–228.

²⁵ G. Makowski, *Regulation of Lobbying In Poland*, EUROPEUM, Prague 2010.

W okresie tym wzrosło znaczenie zwłaszcza organizacji pozarządowych²⁶, czego wyrazem było przede wszystkim przyjęcie w 2003 roku Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, traktowanej jako pierwszy ważny krok w instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego – idei, która również przyszła do Polski wraz z akcesją do Unii Europejskiej²⁷. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie powołała do życia między innymi Radę Działalności Pożytku Publicznego – organ wzorowany na wspomnianej wcześniej Komisji Trójstronnej – w której zasiadają reprezentanci organizacji pozarządowych, rządu i samorządu terytorialnego. W ten sposób organizacje społeczne zyskały – pierwsze po przełomie w 1989 roku – stałe forum dialogu z rządem i wpływu na jego decyzję. Aktywność Rady Działalności Pożytku Publicznego doprowadziła z czasem do powstania w parlamencie specjalnego zespołu do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi (2006) i stałej podkomisji sejmowej (2008), dzięki którym organizacje społeczne zyskały kolejne kanały artykułowania własnych interesów. Wraz z umacnianiem się pozycji Polski we Wspólnocie i napływem pieniędzy unijnych – oprócz postępującej instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego – coraz więcej środków było przeznaczanych między innymi na podnoszenie poziomu uczestnictwa obywateli w życiu publicznym. Pobudziło to swoistą modę na konsultacje publiczne i inne rozwiązania partycypacyjne (szczególnie na poziomie lokalnym, jak budżety obywatelskie czy lokalne inicjatywy ludowe).

Warto przy tym wspomnieć o jeszcze jednym czynniku. Przystąpienie do Unii Europejskiej wiązało się z koniecznością wypełnienia przez Polskę wielu zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego lub presji międzynarodowych organizacji, jak Bank Światowy czy Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Do takich zobowiązań należało między innymi wprowadzenie do polskiego systemu stanowienia prawa mechanizmu oceny skutków regulacji. Choć Polska zobowiązała się do stworzenia takiego systemu już w 1996 roku, to jednak dopiero po akcesji do Unii Europejskiej polski rząd rozpoczął intensywne działania w tym zakresie²⁸. W ramach tworzenia systemu oceny skutków regulacji za jeden z priorytetów musiano uznać kwestię konsultacji publicznych – zarówno jako źródła wiedzy dla decydentów pracujących nad rozstrzygnięciami, jak i jako kolejny kanał artykułowania dążeń i interesów przez obywateli, organizacja i konkretne grupy (na przykład profesjonalnych lobbystów).

Podsumowując, nie tylko profesjonalni lobbysci, ale także związki zawodowe, organizacje pracodawców, organizacje pozarządowe, niesformalizowane grupy czy indywidualni obywatele mają w Polsce do dyspozycji wiele instrumentów. W ostatnich kilku latach poprzedzających powstanie niniejszego opracowania wzrosła zarówno liczba dostępnych rozwiązań, jak i świadomość możliwości wykorzystania tych, które istniały już od dawna.

²⁶ Idem, *Nowe płaszczyzny dialogu między władzą i organizacjami pozarządowymi w Polsce*, [w:] G. Makowski, T. Schimanek, *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 73–95.

²⁷ Idem, *U progu zmian. Pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

²⁸ G. Makowski, A. Sobańska, *Ocena Skutków Regulacji – sposób na otwarcie i usprawnienie procesu legislacyjnego. Studium w oparciu o przykłady wdrażania systemu OSR w Komisji Europejskiej i w ramach polskiego systemu stanowienia prawa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009 [mps]; *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, red. W. Szpringer, W. Rogowski, C.H. Beck, Warszawa 2007.

2.2. Skala i kulturowe uwarunkowania lobbingu

Trudno opisać skalę i intensywność działalności lobbingowej w Polsce – zarówno pozostając przy szerokiej definicji, którą sformułowano na potrzeby niniejszego opracowania, jak i uwzględniając polską specyfikę – brakuje bowiem danych oficjalnych, ale także aktualnych badań (zwłaszcza o charakterze ilościowym) poświęconych temu zagadnieniu.

Jeśli chodzi o profesjonalną działalność lobbingową, tak jak jest ona rozumiana w polskim prawie (o czym szerzej była już mowa), właściwie nie sposób powiedzieć, jakich rozmiarów jest to zjawisko. Dane oficjalne mówią na ten temat niewiele lub nie prezentują prawdziwego obrazu sytuacji²⁹.

Na przykład z rejestru zawodowych lobbystów, prowadzonego przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, wynika, że w 2013 roku figurowało w nim 313 podmiotów (osób prywatnych i organizacji). Trudno jednak ocenić, w jakiej mierze rejestr ten stanowi rzeczywiście obraz profesjonalnego lobbingu w Polsce, w jakim zaś stopniu jest mniej lub bardziej przypadkowym zbiorem podmiotów, które zdecydowały się na rejestrację – tylko dlatego, że z jakiś powodów kontaktują się regularnie z decydentami i chciały uniknąć ewentualnych kar za prowadzenie działalności lobbingowej bez wymaganego wpisu. Wiele wskazuje na to, że właśnie tego rodzaju przypadkowych lobbystów może być w rejestrze najwięcej, odnajdziemy w nim bowiem i osoby fizyczne, i organizacje pozarządowe (o których powszechnie wiadomo, że lobbingiem się nie zajmują), i prawników (którzy ze względu na wykonywane zajęcie, chcąc nie chcąc, muszą się kontaktować z decydentami, biorąc udział na przykład w tworzeniu ustaw), i osoby czy firmy, które rzeczywiście specjalizują się w zawodowym lobbingu. Legendą jest przykład profesjonalnego klauna i bruchomówcy, który jako zawodowy (zarejestrowany) lobbysta usiłował przekonać posłów do projektu budowy ogromnego pomnika na polach pod Grunwaldem³⁰.

Część instytucji rządowych, przede wszystkim ministerstwa, jest zobowiązana przygotowywać coroczne sprawozdanie z prowadzonej wobec nich działalności lobbingowej. Niestety, oficjalne kontakty z lobbystami są odnotowywane sporadycznie, tworząc zupełnie nierzeczywisty obraz sytuacji³¹. Przykładem niech będzie skandal, który wybuchł w 2013 roku wokół niejasnych kontaktów wiceministra obrony. Ujawniono, że w ciągu kilku lat wielokrotnie kontaktował się on z izraelskim lobbystą zabiegającym o kontakty zbrojeniowe. Wiceminister został zdymisjonowany. Tymczasem oficjalne sprawozdania resortu na temat

²⁹ W momencie powstawania niniejszej analizy ostatnim badaniem dotyczącym lobbingu był raport z 2008 roku, przygotowany przez Fundację im. Stefana Batorego na temat przejrzystości procesu legislacyjnego. Jednym z elementów tego projektu był sondaż wykonany na próbie 141 parlamentarzystów. Respondenci w wywiadach przyznawali między innymi, że rzadko stykają się zarówno ze sformalizowanym lobbingiem (realizowanym zgodnie z przepisami ustawy), jak i z lobbingiem niesformalizowanym. Jako główne grupy interesów wskazywali związki zawodowe, samorządy i organizacje pozarządowe. Co interesujące, kontakty natury lobbingowej z firmami prawniczymi czy konsultingowymi należały również do rzadkości. Por. *Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008, s. 65–94.

³⁰ W. Ferfecki, *Legalny lobbing to fikcja*, „Rzeczpospolita”, 2 marca 2013 roku.

³¹ *Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”*, op. cit., s. 165–186.

kontaktów z lobbystami z lat 2011–2013 ograniczają się do stwierdzenia, że żadne takie relacje nie wystąpiły. Pokazuje to, jak niska jest wiarygodność tej sprawozdawczości³².

Również rejestr lobbystów prowadzony przez sejm trudno uznać za wiarygodne źródło do oceny skali i intensywności lobbingu. Ze sprawozdania za 2013 rok wynika, że w tym czasie w sejmie było zarejestrowanych 25 podmiotów (20 przedsiębiorców, cztery osoby fizyczne i jedna organizacja pozarządowa). Lobbyści ci deklarowali zainteresowanie bardzo różnymi kwestiami szczegółowymi – od polityki lekowej, przez prawo o ruchu drogowym, po ochronę praw człowieka i obywatela w związku dostępem do sądownictwa. Oficjalnie intensywność ich działań należy ocenić raczej jako niską. Według przywoływanego sprawozdania, pojawili się oni zaledwie na 25 posiedzeniach komisji, podczas gdy przeciętnie w roku odbywa się ich w sejmie blisko 1,5 tysiąca. Sprawozdanie przygotowywane przez sejm, ale także żaden inny dokument, nie obejmuje jednak działalności parlamentarnych podkomisji, w których posiedzeniach zarejestrowani lobbyści nie mogą uczestniczyć, biorą w nich jednak udział nieregistrowani eksperci i goście, którzy są zapraszani na wniosek przez przewodniczących. O skali tego zjawiska można powiedzieć tylko tyle, że jest powszechne³³, nic bowiem nie wiadomo o liczbie, charakterze i efektywności działań podejmowanych przez tych interesariuszy.

Środowisko profesjonalnych lobbystów w Polsce jest słabo zintegrowane. Funkcjonuje w zasadzie jedno bardziej widoczne stowarzyszenie lobbystów – UNILOB, współpracujące blisko z jedną z największych organizacji pracodawców – Business Center Club. Stowarzyszenie to jednak nie publikuje żadnych raportów na swój temat czy na temat swoich członków ani analiz poświęconych lobbingowi.

Dotychczas również nikt w Polsce nie szacował, ile firmy specjalizujące się w działalności lobbingowej, organizacje pozarządowe czy inne podmioty (na przykład zarejestrowane w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych) wydają na swoją działalność rzeczniczą. Analiza taka byłaby niezwykle trudna, ponieważ istniejące ustawodawstwo nie zawiera żadnych wymagań sprawozdawczych wobec podmiotów prowadzących działalność lobbingową.

Nie istnieją żadne względnie aktualne (czyli z ostatnich kilku lat poprzedzających powstanie niniejszego opracowania) prace badawcze, na podstawie których można byłoby ocenić skalę i charakter zjawiska lobbingu. W rezultacie – poza ogólnymi тезami (niepopartymi żadnymi danymi ilościowymi), że działalność lobbystów dotyczy kluczowych obszarów, takich jak obronność, energetyka czy ochrona zdrowia – trudno powiedzieć cokolwiek więcej o obszarach lobbingu w Polsce.

O tym, że lobbing istnieje i jest zagadnieniem aktualnym, można się dowiedzieć niemal wyłącznie z doniesień medialnych. Prezentują one jednak skrzywiony obraz, ponieważ zwykle dotyczą negatywnych przykładów albo nieetycznego lub nielegalnego lobbingu. Dlatego wiedza o tym zjawisku i jego skali jest fragmentaryczna.

³² <http://www.bip.mon.gov.pl>

³³ Wywiad z panem Grzegorzem Ziemniakiem, zawodowym lobbystą, prezesem Instytutu Zdrowia i Demokracji Sp. z o.o. (wywiad telefoniczny przeprowadzony 10 czerwca 2014 roku).

Z analiz procesu legislacyjnego w Polsce, przeprowadzonych przez zespół ekonomistów z warszawskiej uczelni Vistula (przebadali oni 3644 projekty ustaw z lat 1990–2011, które trafiły do sejmu i zostały uchwalone), wynika, że najbardziej wpływową grupą interesu (to znaczy taką, której interes uwzględniono w uchwalonych ustawach) są pracownicy szeroko pojętego sektora publicznego (urzędnicy, nauczyciele, pracownicy publicznej służby zdrowia), mniej wpływową zaś – rolnicy i przedsiębiorstwa publiczne. Wpływ sektora prywatnego został w tym badaniu oceniony jako bardzo umiarkowany, podobnie jak oddziaływanie związków zawodowych. Wpływ organizacji społecznych w całości prac legislacyjnych, jakie toczyły się w analizowanym dwudziestoleciu, był znikomy (co zresztą potwierdzałyby do pewnego stopnia badania Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z 2009 roku, z których wynika, że zaledwie 6% organizacji utrzymuje regularne kontakty z jakimikolwiek instytucjami centralnymi, na przykład rządem czy sejmem, 75% zaś nie ma żadnych relacji – większość organizacji społecznych koncentruje się na szczeblu lokalnym lub co najwyżej wojewódzkim)³⁴. Badania te niewiele mówią jednak ani o tym, w jakich obszarach polityki publicznej ujawnił się wpływ tych grup, ani o tym, jakich innych decyzji oprócz legislacyjnych dotyczył.

Tymczasem opinia publiczna jest krytycznie nastawiona do lobbingu, sam termin „lobbing” jest zaś w dyskursie publicznym często prezentowany w zbitce słownej z innymi pejoratywnymi pojęciami, jak „korupcja” czy „nadużycie”³⁵. Jego synonimem jest słowo „załatwiać”, które jest kojarzone z okresem ustroju komunistycznego, kiedy w sytuacji ciągłych niedoborów i skrajnego upartyjnienia życia publicznego wszystkie potrzeby życiowe – od zakupu kiełbasy w sklepie, po podwyżki w zakładzie pracy – musiały być „załatwiane” z partyjnymi aparatczykami.

Znajomość samego słowa „lobbing” można uznać za umiarkowaną. Według badania Centrum Badania Opinii Społecznej z 2013 roku na reprezentatywnej próbie Polaków, 45% respondentów stwierdziło, że nigdy nie zetknęło się z tym pojęciem (tylko 1% badanych udzieliło odpowiedzi „trudno powiedzieć”). Jeszcze większa grupa osób – 65% ankietowanych – nie jest świadoma, że w Polsce istnieją jakiegokolwiek przepisy regulujące działalność lobbingową. Mimo to większość (57%) respondentów ocenia lobbing negatywnie – jako działalność sprzyjającą nadużyciom i korupcji, a tylko jedna czwarta wyraża się o tym zjawisku pozytywnie – jako sposobie na przedstawianie decydentom swoich racji (18% ankietowanych nie miało zdania na temat tego, czy lobbing jest zły, czy też dobry)³⁶.

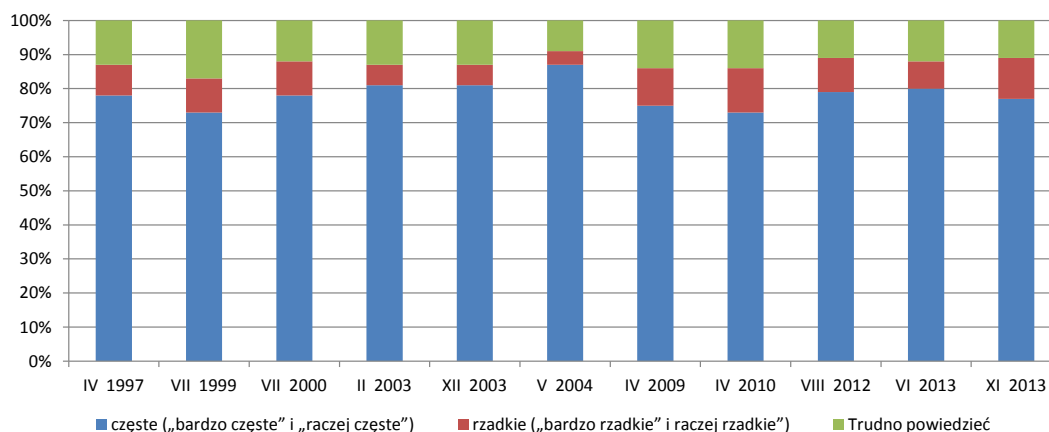
Jednocześnie blisko połowa (47%) badanych uznała, że wpływ lobbystów na stanowienia prawa w Polsce jest duży. Większość respondentów wyraziła przekonanie, że wysocy funkcjonariusze publiczni są skorumpowani i podatni na wpływy grup interesu. O tym, że jest to przekonanie trwałe, świadczy poniższy wykres.

³⁴ *Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce*, Vistula, Warszawa 2012. Por. także: *Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych. Wyniki badania organizacji pozarządowych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009, s. 9; *Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”*, op. cit.

³⁵ M. Wiszowaty, *Regulacja prawna lobbingu na świecie*, op. cit.

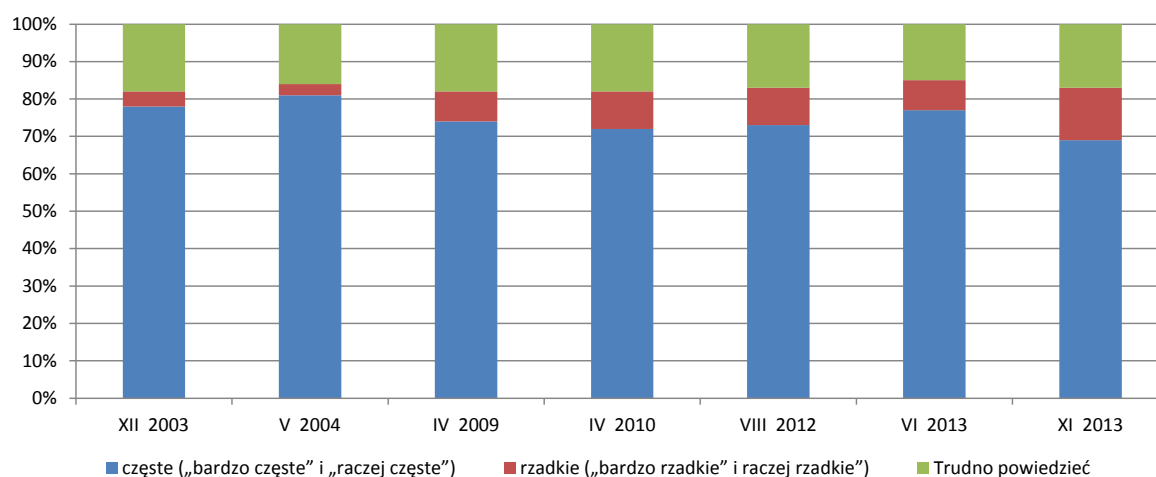
³⁶ K. Kowalczyk, *Konflikt interesów i lobbing. Dylematy polityków*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2013.

Wykres 1 Jak Pan(i) sądzi, czy obecnie wśród wysokich urzędników państwowych i polityków* załatwianie kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów, znajomych prowadzących firmy prywatne jest:



Źródło: CBOS, http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_105_13.PDF [dostęp: 10.05.2014].

Wykres 2 Jak Pan(i) sądzi, czy obecnie wśród wysokich urzędników państwowych i polityków uleganie naciskom biznesu, firm, grup zawodowych lub społecznych przy załatwianiu kontraktów, zamówień rządowych w zamian za własne korzyści itp. jest:



Źródło: CBOS, http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_105_13.PDF [dostęp: 10.05.2014].

PIERWSZE STUDIUM PRZYPADKU – NOWELIZACJA USTAWY O ZBIÓRKACH PUBLICZNYCH

Ustawa o zbiórkach publicznych to jeden z kluczowych aktów prawnych dla całego sektora pozarządowego w Polsce, zbiórki są bowiem dla wielu organizacji istotnym źródłem przychodów. Również z punktu widzenia decydentów regulacja tej formy działalności społecznej jest ważna, ponieważ zbiórki publiczne stanowiły często pole do nadużyć. Państwo wielokrotnie dawało do zrozumienia, że zależy mu na ścisłej kontroli tego obszaru życia publicznego^I.

Jednocześnie polska Ustawa o zbiórkach publicznych w niemal niezmienionej formie obowiązuje od 1933 roku^{II}. Organizacje pozarządowe już od lat dziewięćdziesiątych XX wieku zabiegały o nowelizację przepisów tej ustawy. Powodów było kilka, jeden z ważniejszych to archaiczny i nieprzyjazny organizacjom mechanizm nadzoru nad zbiórkami. Żeby zorganizować zbiórkę, organizacja społeczna była zobowiązana wystąpić o zgodę do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych lub lokalnej administracji. Kryteria udzielania zgody były jednak nieprzejrzyste i uznaniowe. Dodatkowo władze często traktowały publiczne apele o wpłaty na konto lub o datki przekazywane za pomocą wiadomości esemesowych jako zbiórki publiczne, myląc je z darowiznami. Organizacje narażały się w ten sposób na surowe kary^{III}. Inne problemy dotyczyły również niejasnych zasad dokumentowania i rozliczania zbiórek. Od 2003 roku sektor pozarządowy zintensyfikował więc starania o zmianę przepisów. Mimo ogólnego wzrostu znaczenia sektora w tym okresie (związanego między innymi z procesem akcesyjnym do Unii Europejskiej i otwieraniem się administracji na dialog z organizacjami, a także z powstawaniem nowych instytucji dialogu) kwestia zbiórek publicznych była wielokrotnie podnoszona, na przykład na forum opisywanej wcześniej Rady Działalności Pożytku Publicznego, powołanej do życia w 2003 roku. Lobbying w sprawie zmiany przepisów długo nie przynosił żadnych rezultatów. Dopiero w 2009 roku rząd zareagował pozytywnie na postulaty organizacji, co – nawiasem mówiąc – było nie tyle rezultatem długich i raczej bezskutecznych nacisków, ile otwartością na dialog wykazaną przez ówczesnego ministra spraw wewnętrznych i administracji^{IV}.

Prace nad projektem zmian w przepisach dotyczących zbiórek publicznych rozpoczęły się od serii spotkań z ministrem i urzędnikami resortu administracji i cyfryzacji, w trakcie których wymieniono się poglądami i dookreślono kierunki zmian. Spotkania były sprawozdawane przez obserwatorów. Ich notatki publikowano między innymi w największym pozarządowym portalu informacyjnym ngo.pl. Niecały rok po rozpoczęciu pierwszych prac resort przedstawił projekt założeń do ustawy, który był konsultowany przez grupy eksperckie wyłonione z przedstawicieli organizacji pozarządowych, w ramach Rady Działalności Pożytku Publicznego (organu konsultacyjnego ministra pracy i polityki społecznej), a także na szeroką skalę – za pośrednictwem stworzonego przez same organizacje specjalnego portalu konsultacyjnego mamzdanie.pl (na portalu znalazła się również pełna dokumentacja projektu i wszystkich zgłaszanych uwag wraz z odpowiedziami). Ponadto równolegle, przygotowując grunt pod przyszłe prace parlamentarne nad projektem, przedstawiciele zarówno rządu, jak i środowisk pozarządowych informowali o przebiegu prac członków Parlamentarnego Zespołu do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi i stałej sejmowej podkomisji do spraw współpracy z trzecim sektorem. Pracom nad zmianami w ustawie towarzyszyły otwarte seminaria. Zorganizowano również specjalną moderowaną dyskusję wykorzystującą techniki *co-solvingu*, aby sformułować propozycje nowego kształtu sprawozdania z wykorzystania pieniędzy gromadzonych w ramach ziórek. W trakcie prac pojawiały się oczywiście konflikty i nagłe zwroty (w pewnym momencie projektodawcy wyszli z zaskakującą propozycją, aby znieść jakiegokolwiek regulacje dotyczące ziórek, na co jednak nie zgodziły się same organizacje pozarządowe, słusznie argumentując, że zbyt liberalne podejście będzie polem do nadużyć i osłabi zaufanie do tej formy filantropii)^V, ostatecznie jednak cały proces prac nad zmianami zakończył się kompromisem, który zadowalał wszystkie zaangażowane strony. Zniesiono konieczność uzyskiwania pozwoleń, uproszczono procedury sprawozdawcze, doprecyzowano, jakim celom będą mogły służyć zbiórki. Ponadto rozróznilo zbiórki organizowane w przestrzeni publicznej od darowizn przekazywanych organizacjom za pośrednictwem przelewów czy esemesów^{VI}.

Przed wszystkim jednak historia prac nad tą ustawą pokazuje, że proces decyzyjny, nawet przy dużym nacisku grup interesariuszy, może być przejrzysty i otwarty, budując zaufanie do instytucji i zapewniając lepszą recepcję podejmowanych rozstrzygnięć. W trakcie prac wykorzystano różne formy komunikowania się między interesariuszami i decydentami – zarówno opierające się na przepisach prawa i istniejących instytucjach (na przykład konsultacje publiczne organizowane zgodnie z przepisami Regulaminu pracy Rady Ministrów, dyskusje na forum Rady Działalności Pożytku Publicznego), jak i sięgające po nietypowe rozwiązania (na przykład *co-solving*). Co interesujące, rozwiązania znajdujące się w Ustawie o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa

nie miały w tym wypadku istotnego znaczenia. O przejrzystość procesu podejmowania decyzji w sprawie zbiórek dbali sami jego uczestnicy, wykraczając (w pozytywnym tego słowa znaczeniu) daleko poza wymagania prawne.

Źródła:

^I B. Kittel, M. Wójcik, *Miłosierdzie na akord*, „Rzeczpospolita”, 15 września 2004 roku.

^{II} Dz.U. z 1933 r., Nr 22, poz. 162.

^{III} Por. http://www.forumdarczyncow.pl/text.php?menu_id=95 [dostęp: 30 maja 2014 roku].

M. Dobranowska-Wittels, *Szykuje się liberalizacja przepisów?*, ngo.pl, 6 sierpnia 2012 roku.

^{IV} M. Władyka, *Debata w Fundacji Batorego: organizacje boją się zbiórek publicznych bez kontroli*, ngo.pl, 15 lutego 2013 roku.

^V *Nowa ustawa o zbiórkach publicznych uchwalona przez Sejm*, ngo.pl, 14 marca 2014 roku.

^{VI} Por. <https://mac.gov.pl/aktualnosci/warto-dzialac-razem-wspolautorzy-ustawy-o-zbiorkach-publicznych-podsumowuja-prace-nad> [dostęp: 30 maja 2014 roku].

Wyniki przywołanych sondaży świadczą o silnej negatywnej stereotypizacji lobbingu przy jednoczesnym braku zrozumienia tego zjawiska i wiedzy na jego temat.

Jak już wspominaliśmy, w niniejszym opracowaniu nie będziemy się koncentrować na zagadnieniu dialogu społecznego i obywatelskiego. Jakkolwiek mieszczą się one w przyjętej definicji lobbingu, to jednak przeanalizowanie tych obszarów wpływu wymagałoby przygotowania odrębnego raportu.

2.3. Lobbying i kontrola społeczna

Kończąc tę część rozważań, wspomnijmy, że po stronie społeczeństwa obywatelskiego czy organizacji pozarządowych w zasadzie nie ma żadnych inicjatyw koncentrujących się na kwestii lobbingu. Organizacje strażnicze są relatywnie słabe lub koncentrują się na innych sprawach, nawet jeśli zajmują się zblizonymi zagadnieniami, jak choćby polityka antykorupcyjna³⁷. Nie istnieją organizacje monitorujące systematycznie, w jaki sposób zawodowi lobbyści czy inne grupy interesu wpływają na kształt decyzji publicznych, lub działające na rzecz zwiększenia przejrzystości i podniesienia standardów wykonywania działalności lobbingsowej³⁸.

Pozarządowym ośrodkiem, jaki od czasu do czasu zabiera głos w sprawie potrzeby uregulowania problematyki lobbingu, jest Obywatelskie Forum Legislacji, utworzone w 2009 roku przy Fundacji im. Stefana Batorego. To półformalna grupa ekspertów, akademików, zawodowych lobbystów i przedstawicieli organizacji pozarządowych, którzy działają na rzecz

³⁷ A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, op. cit., s. 249–261

³⁸ Jednym przykładem bardziej systematycznego monitoringu był projekt Fundacji im. Stefana Batorego realizowany w latach 2005–2008. Fundacja obserwowała aktywność różnych interesariuszy, którzy angażowali się w proces legislacyjny. Coroczne raporty z monitoringu są dostępne na stronach internetowych fundacji: http://www.batory.org.pl/publikacje/artykuly_17/przeciw_korupcji_1 [dostęp: 10 maja 2014 roku]. Istnieje także kilka opracowań naukowych na temat lobbingu w Polsce o bardziej przekrojowym charakterze, oprócz cytowanych wcześniej – por. na przykład: K. Jasiński, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna Ekonomiczna, Warszawa 2005; *Grupy interesu i lobbying. Polskie doświadczenia w unijnym kontekście*, red. K. Jasiński, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2011.

poprawy jakości prawa i przejrzystości procesu legislacyjnego. Ponieważ głównym celem forum jest uporządkowanie i ustawowe umocowanie konsultacji publicznych, kwestia lobbingu w jego pracach nie jest więc priorytetem.

Również dla mediów lobbying tylko w ograniczonym stopniu jest atrakcyjnym tematem. Publikacje dotyczą zwykle ułomności istniejącego ustawodawstwa i kulejącego nadzoru nad działaniami lobbystów³⁹. Zważywszy jednak, że sytuacja nie ulega zmianie od lat, wątek ten pojawia się coraz rzadziej. Co pewien czas ukazują się oczywiście materiały opisujące przykłady nieuczciwego, korupcyjnego lobbingu, zwłaszcza że śledztwo jednego z najbardziej poczytnych dzienników w Polsce – „Gazety Wyborczej” – dało początek tak zwanej aferze Rywina w 2002 roku⁴⁰. Jej skutkiem ubocznym było przyjęcie w 2005 roku ustawy lobbingowej.

Ogólnie jednak kondycja dziennikarstwa śledczego w Polsce jest słaba, dlatego rzetelne dziennikarskie analizy i dochodzenia poświęcone temu zagadnieniu są rzadkie (próbki najlepszych publikacji zawarliśmy w studiach przypadku dołączonych do niniejszego raportu)⁴¹.

3. Regulacja lobbingu: przejrzystość, rozliczalność i równość dostępu do procesów decyzyjnych

Zanim przejdziemy do kwestii przejrzystości, rozliczalności i dostępu do procesów decyzyjnych, powinniśmy zaprezentować krótką charakterystykę regulacji lobbingu w Polsce. Jak już wspomnieliśmy na początku, z punktu widzenia definicji lobbingu przyjętej na potrzeby niniejszego opracowania, w polskich warunkach analizie należałoby poddać zarówno lobbying rozumiany jako forma zawodowego reprezentowania (lub komunikowania) interesów, jak i inne typy relacji obywateli czy grup społeczno-zawodowych z decydentami – szczególnie kwestie dialogu społecznego (między organizacjami pracodawców i pracowników a rządem) i dialogu obywatelskiego (między organizacjami społecznymi a decydentami). Jednocześnie spośród różnych typów szeroko rozumianego lobbingu to właśnie z lobbieniem profesjonalnym, związanym przede wszystkim z Ustawą o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa z 2005 roku, mamy najwięcej problemów – i to właśnie ten obszar wymaga w Polsce pilnej regulacji.

Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa została przyjęta, o czym była już mowa, w specyficznych okolicznościach. Dodatkowo prace nad projektem tej ustawy nagle przyspieszyły przed samymi wyborami. Kształt tego aktu prawnego zmienił się radykalnie w zaledwie kilka tygodni (niemal w ostatniej chwili zrezygnowano na przykład z

³⁹ P. Gołębiowski, *Siedem lat lobbingu w Polsce. Witold Michałek w rozmowie z MP*, „Marketing Polityczny”, 20 maja 2013 roku.

⁴⁰ Afera była rezultatem usiłowania przekupstwa, którego miał się dopuścić znany producent filmowy Lew Rywin. W imieniu niezidentyfikowanej grupy polityków lewicy starał się przekonać Adama Michnika, redaktora naczelnego „Gazety Wyborczej”, żeby wpłynął na swojego wydawcę, Grupę Agora, aby ten zapłacił 17,5 miliona dolarów amerykańskich w zamian za korzystne zmiany w przepisach regulujących rynek medialny.

⁴¹ A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, op. cit., s. 230–248

przepisów dotyczących samorządu terytorialnego). Tempo i polityczny wymiar prac, niestety, wpłynęły negatywnie na finalną wersję ustawy. W rezultacie ma ona charakter wycinkowy (nie reguluje nawet wszystkich najważniejszych obszarów lobbingu), wiele jej przepisów budzi zaś uzasadnione kontrowersje.

Ustawa lobbingowa wraz z towarzyszącymi jej trzema rozporządzeniami⁴² stanowi główną regulację dotyczącą wykonywania profesjonalnej działalności lobbingowej w Polsce. *De facto* zawiera ona dwie definicje lobbingu – profesjonalnego i „powszechnego”, jeśli można to ująć w ten sposób. Według art. 2 ust. 1 ustawy lobbingowej, lobbingiem określono „każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”, z kolei w myśl art. 2 ust. 2-3, lobbingiem zawodowym jest „zarobkowa działalność lobbingowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób”, która ponadto „może być wykonywana przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej”.

Patrząc na te definicje, od razu widać, że ich zakres jest szeroki (zwłaszcza definicja lobbingu „powszechnego”). Z kolei coś, co nie do końca jest widoczne na pierwszy rzut oka, to wyjątkowa nieprecyzyjność obu definicji. W praktyce już tylko te dwa mankamenty rodzą dalsze bardzo negatywne konsekwencje. Trudno bowiem na podstawie tych definicji rozróżnić, kto jest, kto zaś nie jest profesjonalnym lobbystą. Z tym wiążą się praktyczne pytania, na przykład o to, kto jest zobowiązany do wpisu do rejestru lobbystów, kogo należy karać za wykonywanie działalności lobbingowej bez wymaganego wpisu, w jaki sposób instytucje mają wykonywać spoczywające na nich obowiązki sprawozdawcze.

Jednocześnie pojęcie lobbingu zlewa się z innymi formami uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, szczególnie z tymi, które kryją się pod pojęciami dialogu społecznego i obywatelskiego. Gdyby wszystkie te trzy formuły były ujednoczone na gruncie jednego aktu prawnego, wówczas sytuacja nie byłaby tak kłopotliwa. Wskutek przyjęcia wadliwych przepisów, które zmierzają do regulacji lobbingu profesjonalnego, rzeczywiście zaś dotyczą wszelkich form partycypacji w procesie decyzyjnym, mamy jednak do czynienia z wymieszaniem różnych porządków prawnych⁴³.

W tej sytuacji regulacje dotyczące lobbingu mogą być traktowane na przykład jako instrument ograniczający wykonywanie prawa do petycji (na tym zresztą opiera się jeden z silniejszych argumentów na rzecz niekonstytucyjności tej ustawy)⁴⁴ albo możliwości prowadzenia dialogu społecznego – zdarzało się kwestionowanie prawa do uczestnictwa przedstawicieli związków zawodowych w posiedzeniach komisji sejmowych przez próbę

⁴² Dz.U. z 2006 r., Nr 73, poz. 350; Dz.U. z 2006 r., Nr 34, poz. 240; Dz.U. z 2006 r., Nr 34, poz. 236; Dz.U. z 2006 r., Nr 30, poz. 207.

⁴³ Do pomieszania form i porządków komunikowania się interesariuszy z władzą doszło zresztą na gruncie samej ustawy lobbingowej. To właśnie ta ustawa uregulowała w Polsce instytucję wysłuchania publicznego, co jest ewenementem na skalę światową. Wysłuchanie publiczne jest bowiem zazwyczaj instrumentem wykonywania prawa petycji i jest regulowane niezależnie od ewentualnych przepisów dotyczących działalności lobbingowej (por. G. Makowski, *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymusza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007).

⁴⁴ M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*, *op. cit.*, s. 63.

wykazania, że nie korzystają oni z uprawnień, jakie przysługują im z tytułu ustaw o związkach zawodowych czy o organizacjach przedsiębiorców, ale wykonują zawodową działalność lobbingsową bez wpisu do rejestru. Przepisy ustawy lobbingsowej są również nadużywane. Istnieją na przykład organizacje pracodawców, które będąc uczestnikami prac Komisji Trójstronnej, dodatkowo tworzą podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową, żeby zwiększyć siłę wpływu na innych partnerów społecznych i decydentów w ramach tego gremium⁴⁵.

Inne kluczowe elementy polskiej regulacji można uznać za nieco bardziej funkcjonalne. Są to na przykład przepisy mające zagwarantować przejrzystość procesu legislacyjnego. Formułują one między innymi obowiązek prowadzenia przez Radę Ministrów i poszczególne resorty planów legislacyjnych. W dokumentach tych (uaktualnianych na bieżąco) znajdują się informacje o prowadzonych i planowanych pracach nad projektami ustaw i rozporządzeń, wraz z nazwiskami osób odpowiedzialnych za koordynację tych prac. Ponadto przepisy ustawy lobbingsowej nakładają na ministerstwa obowiązek publikowania wszystkich dokumentów związanych z pracami nad projektami aktów prawnych. Osoby, w tym profesjonalni lobbyści zainteresowani danymi pracami legislacyjnymi, są zobowiązani do przesyłania do odpowiednich resortów deklaracji zawierających opis tego, jaki interes zamierzają chronić lub forsować w czasie prac. Deklaracje te również są upubliczniane.

Rozwiązaniem wartym odnotowania jest również obowiązek publikacji danych na temat społecznych doradców parlamentarzystów i członków gabinetów politycznych ministrów. Informacje te są publiczne, obejmują zaś dane na temat miejsca zatrudnienia, źródeł przychodów i działalności gospodarczej trzy lata wstecz od momentu objęcia funkcji doradcy lub członka gabinetu politycznego.

Ustawa tworzy również rejestr lobbyistów zawodowych, którego prowadzeniem zajmuje się obecnie Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Wpis do rejestru jest odpłatny (opłata wynosi około 100 złotych). Prowadzenie zawodowej działalności lobbingsowej bez wpisu do rejestru jest karane grzywną nawet od 3 tysięcy do 50 tysięcy złotych. Przepisy dotyczące rejestru nie zawierają jednak żadnych dodatkowych zobowiązań wobec ujętych w nim podmiotów. Zawodowi lobbyści nie muszą przedkładać sprawozdań ze swojej działalności. Rejestr, ze względu na wadliwą definicję lobbingu i lobbingu zawodowego, nie pełni swojej podstawowej funkcji – nie pozwala na przykład ustalić, ile jest w Polsce podmiotów rzeczywiście zajmujących się profesjonalnym lobbingsiem. Do rejestru bowiem, jak już wspomnieliśmy, trafia wielu przypadkowych lobbyistów.

Ustawa zawiera również pewne rozwiązania w zakresie kontroli lobbingu. Nakłada przede wszystkim na ministerstwa (i inne instytucje) obowiązek przyjęcia własnych wewnętrznych procedur kontaktowania się i dokumentowania relacji z lobbyistami. Instytucje publiczne są również zobowiązane do informowania resortu przewodniego dla tej ustawy (czyli Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, wcześniej – Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i

⁴⁵ J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, op. cit., s. 223–232.

Administracji) o sytuacjach wykonywania lobbingu bez odpowiedniego wpisu, ponieważ to resort przewodni decyduje o ewentualnym nałożeniu kary grzywny.

O problemach związanych z funkcjonowaniem tej regulacji częściowo była już mowa. Wspominaliśmy między innymi o wadliwej definicji lobbingu. Jest ona szeroka, co samo w sobie nie byłoby problemem, wprowadza jednak podział na lobbystę, którym w zasadzie może być każdy, kto w jakikolwiek sposób przejawia zainteresowanie procesem legislacyjnymi, i na lobbystę profesjonalnego. Podział ten jest nieprecyzyjny, co – biorąc pod uwagę cel omawianej ustawy – wywołuje wiele kontrowersji. Począwszy od tego, że nie wiadomo, kogo dotyczą obowiązki i ewentualne kary za prowadzenie zawodowego lobbingu bez rejestracji, przez niemożność wykonania przez instytucje obowiązków kontrolnych (nie są one bowiem w stanie rozróżnić lobbystów profesjonalnych w celach sprawozdawczych)⁴⁶, skończywszy zaś na problemach natury ustrojowej – niejasna definicja powoduje, że przepisy ustawy służące kontroli lobbingu profesjonalnego mogą być nadużywane ze szkodą dla realizacji podstawowych uprawnień obywatelskich. Przykładem może być sytuacja z 2009 roku. Według przepisów regulaminu sejmiku realizujących delegację ustawową, zawodowi lobbysci nie mają wstępu na posiedzenia podkomisji sejmowych. Posłowie próbowali wykorzystać ten przepis, żeby wyeliminować z posiedzeń jednej z podkomisji przedstawicieli związków zawodowych, dowodząc, że są oni profesjonalnymi lobbystami (w rozumieniu ustawy), powinni więc podlegać rejestracji, co w konsekwencji wykluczałoby ich także z posiedzenia podkomisji. O opinię w tej sprawie zwrócono się do eksperta sejmowego, który ostatecznie nie przedstawił klarownego wyjaśnienia, czy przedstawiciele związków powinni być traktowani jako zawodowi lobbysci, czy też nie⁴⁷. Sytuacja ta pokazuje, że ryzyko ograniczania innych uprawnień związane z niejasnymi przepisami ustawy lobbingowej jest realne⁴⁸.

Wątpliwości budzi również zakres przedmiotowy omawianej regulacji. Dotyczy ona wyłącznie decyzji legislacyjnych, nie są więc nią objęte innego rodzaju rozstrzygnięcia, które także są przedmiotem oddziaływania lobbystów – na przykład dotyczące planów i strategii rządowych czy programów dotacyjnych. O wiele poważniejszym mankamentem jest to, że ustawa nie obejmuje wszystkich podmiotów, które mają inicjatywę legislacyjną lub mogą uczestniczyć w procesie stanowienia prawa (nie dotyczy ona między innymi urzędu prezydenta, w ograniczonym zakresie odnosi się zaś do senatu). Mimo początkowych zamierzeń, spod przepisów ustawy lobbingowej są wyłączone niemal całkowicie organy samorządowe, choć decydują o kształcie prawa miejscowego. Regulacja jest więc wycinkowa i niespójna. Nawet gdyby uznać, że dotyczy wyłącznie lobbingu wobec centralnych organów władzy, to i tak nie reguluje tego obszaru całościowo.

⁴⁶ G. Makowski, N. Mileszyk, R. Sobiech, A. Stokowska, G. Wiaderek, *The conflict of interest in the Polish government administration. Legal regulations, practice, attitudes of public officers*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.

⁴⁶ G. Makowski, *Regulation of Lobbying In Poland*, *op. cit.*

⁴⁷ *Ibidem*, s. 9.

⁴⁸ Por.: M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*, *op. cit.*, s. 41–73; M. Zubik, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych*, Fundacja im. Stefana Batorego, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006 – http://www.batory.org.pl/doc/mzubik_opinia.pdf [dostęp: 10 maja 2014 roku].

To jedynie najważniejsze problemy związane z polską regulacją lobbingu. Ze względu na ograniczoną formułę niniejszego opracowania, nie jesteśmy w stanie omówić wszystkich bardziej szczegółowych mankamentów⁴⁹. Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa powinna jednak przejść gruntowną nowelizację lub należałoby przyjąć zupełnie nową regulację. Niestety, rządowe prace nad zmianami zostały zarzucone w 2009 roku. Obecnie jedynie *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2018* zakłada przegląd obowiązujących przepisów⁵⁰. Spójrzmy tymczasem na lobbing w Polsce z nieco szerszej perspektywy.

3.1. Transparentność lobbingu

Pytania przewodnie do oceny stopnia przejrzystości lobbingu w Polsce: (1) W jakim stopniu opinia publiczna ma wiedzę o tym: (a) kto wpływa na decydentów, (b) jakie decyzje są przedmiotem działań lobbingowych, (c) kiedy i w jaki sposób decydenci podlegają lobbingowi, (d) jakie środki finansowe są zaangażowane w te działania, (e) jaka jest skuteczność działań lobbingowych? (2) Czy decydenci i lobbyści mają obowiązek prawny dbałości o przejrzystość działań lobbingowych?

Słowa kluczowe: dostęp do informacji publicznej, rejestracja i przejrzystość działań lobbingowych, nadzór, weryfikacja i sankcje, dokumentowanie procesu legislacyjnego

Działalność lobbingowa, zwłaszcza lobbing profesjonalny, nie jest wystarczająco transparentny. Dodatkowo wadliwa regulacja czyni tę sferę jeszcze mniej przejrzystą. Polska została na tej płaszczyźnie oceniona na zaledwie 29%.

Na przykład organizacje pozarządowe w większości korzystają z pieniędzy publicznych, tym samym obejmują je przepisy Ustawy o dostępie do informacji publicznej – ich działalność może stać się przedmiotem wniosku o dostęp do informacji publicznej. Tą metodą można próbować ustalić, w jakim stopniu angażują się w lobbing. Podobnie organizacje pracodawców i związki zawodowe. Organizacje pozarządowe muszą również publikować sprawozdania merytoryczne i finansowe. Nawet te standardowe dokumenty mogą być źródłem wiedzy o podejmowanych przez nie działaniach rzeczniczych czy lobbingowych. Nikt jednak dotąd nie próbował oszacować, ile pieniędzy organizacje pozarządowe, związki zawodowe czy organizacje pracodawców przeznaczają na rzecznictwo interesów. Ogólnie nie jest to zagadnienie analizowane w mediach albo przez ekspertów czy badaczy (z wyjątkiem przytaczanego wcześniej raportu uczelni Vistula, który również nie do końca rzucał światło na interesujące nas tutaj zagadnienia). Nie tylko więc eksperci, ale także opinia publiczna tak naprawdę niewiele wie o tym, jaka jest skala i charakter działalności lobbingowej w Polsce. Istniejące źródła i dostępna wiedza są bardzo fragmentaryczne.

⁴⁹ G. Makowski, J. Zbieranek, *Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, „Analizy i Opinie” 2007, nr 79.

⁵⁰ M.P. z 2014 r., Nr 37, poz. 229.

Również w wypadku lobbingu w rozumieniu ustawowym wiedza na temat jego cech jest bardzo stereotypowa. Nie istnieją dane, na podstawie których można byłoby ocenić, jakie grupy interesu lobbują najczęściej lub jakie obszary polityk publicznych są najintensywniej lobbowane. Niestety, odpowiedzi na pytanie postawione w metodologii Transparency International mogą być wyłącznie stereotypowe lub odwołujące się wyłącznie do przykładów negatywnego lobbingu. Lepiej jest zatem w ogóle ich unikać, formułując zarazem postulat, aby przygotowując się do uregulowania lobbingu w Polsce na nowo, decydenci zechcieli przeprowadzić stosowne analizy.

Jak wspomnieliśmy, w Polsce od 2001 roku obowiązuje Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Zapewnia ona względnie swobodny dostęp do wiedzy o tym, jak funkcjonują podmioty publiczne lub instytucje korzystające z publicznych pieniędzy. Dość łatwo jest uzyskać wgląd w projekty aktów prawnych i innych rozstrzygnięć (na przykład projektów strategii czy programów przygotowywanych przez instytucje publiczne). Wiele dokumentów jest udostępnianych proaktywnie – przez strony internetowe urzędów (choć w wielu wypadkach informacje te są nieuporządkowane)⁵¹. Ustawa lobbingsowa nakazuje również publikowanie planów legislacyjnych wraz z nazwiskami osób odpowiedzialnych za prowadzenie konkretnych projektów. Niestety, przepisy nie nakładają obowiązku personalizowania wszystkich zmian, które zachodzą w trakcie prac nad projektami, dlatego informacje te wykazują wiele luk, często bywają także nieaktualne.

Żadne przepisy, również Ustawa o dostępie do informacji publicznej, nie zobowiązują urzędników (w tym urzędników wyższego szczebla) ani posłów do publikowania swoich kalendarzy czy dokumentacji związanej z kontaktami z lobbystami⁵². Ustawa lobbingsowa zobowiązuje co prawda podlegające jej podmioty (instytucje) do publikowania corocznych sprawozdań z kontaktów z lobbystami, problem jednak w tym, że sprawozdania te są niezwykle lakoniczne, zwykle też nie są w nich odnotowywane kontakty z lobbystami. Samo więc istnienie prawnych instrumentów zupełnie nie przekłada się na wiedzę o skali i charakterze lobbingu w Polsce, nie ułatwia także kontroli nad tym zjawiskiem⁵³. Główną przyczyną tego stanu rzeczy jest to, że lobbyści, nawet podlegający rejestracji, nie są zobowiązani do publikowania żadnych sprawozdań ze swojej działalności. O ile w wypadku organizacji pozarządowych, organizacji pracodawców czy związków zawodowych można próbować się dowiedzieć o ich zaangażowaniu w działalność lobbingsową, studiując dokumenty i coroczne sprawozdania, o tyle o firmach i osobach prywatnych nie dowiemy się właściwie nic.

⁵¹ K. Izdebski, *Dostęp do informacji publicznej i jej ponowne wykorzystywanie*, op. cit.

⁵² S. Osowski, *Obywatele nie nadużywają prawa* – http://informacjapubliczna.org.pl/11,910,obywatele_nie_naduzywaja_prawa.html [dostęp: 7 maja 2014 roku].

⁵³ M. Doering, *Dostęp opinii publicznej do informacji związanych z wykonywaniem przepisów ustawy lobbingsowej – wyniki monitoringu oficjalnych stron internetowych rządu i parlamentu [w:] Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”, op. cit., s. 165–180.*

DRUGIE STUDIUM PRZYPADKU – KWAŚNY LOBBING

Opisywana sprawa dotyczy spółki Orzeł Biały SA – krajowego potentata w branży utylizacji odpadów akumulatorowych. Jest to duże przedsiębiorstwo jak na polskie warunki, zatrudniające blisko 400 pracowników, notujące około 400 milionów złotych obrotów rocznie i osiągające niemal 3,6 miliona złotych zysku. Wraz z dwiema innymi firmami Orzeł Biały właściwie w całości kontroluje rynek utylizacji akumulatorów samochodowych w Polsce^I.

W 2012 roku Ministerstwo Środowiska rozpoczęło prace nad liberalizacją Ustawy o bateriach i akumulatorach z 2009 roku², regulującej kwestię trybu zbierania, przetwarzania, unieszkodliwiania i recyklingu zużytych ogniw. Nowelizacja miała zmienić między innymi przepis, mówiący o tym, że akumulatory mogą być przetwarzane wyłącznie w zakładach prowadzących recykling ołowiu i tworzyw sztucznych. Instalacje spełniające ten warunek ma tylko kilka zakładów w Polsce, wśród nich Orzeł Biały. Prace nad ustawą zostały zainicjowane w wyniku konieczności dostosowania polskich przepisów do wymagań unijnych, nie było jednak tajemnicą, że bardziej liberalny kierunek zmian zawdzięczały lobbingsowi mniejszych przedsiębiorstw zajmujących się utylizacją baterii i firm zagranicznych walczących o dostęp do rynku.

Orzeł Biały i pozostałe dwie duże firmy były zdecydowanie przeciwne zmianom. Oprócz chęci utrzymania udziałów w rynku podnosiły jeszcze inny, skądinąd słuszny argument, twierdząc, że poniosły duże koszty dostosowania się do rygorów poprzedniej ustawy, uchwalonej niespełna dwa lata wcześniej, dlatego uznały, że nowe propozycje rządu są po prostu niesprawiedliwe^{III}.

Najintensywniejszy lobbing w celu zablokowania nowelizacji podjęła firma Orzeł Biały. Część działań była prowadzona oficjalnie – w zwykłym trybie konsultacji publicznych w ramach przepisów Ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Firma przedstawiała stanowisko w sprawie projektu między innymi przez Izbę Gospodarczą Metali Nieżelaznych i Recyklingu – organizację branżową zarejestrowaną na liście zawodowych lobbystów. Większość działań, które zresztą okazały się najskuteczniejsze, wymknęła się jednak zupełnie spod ustawowej kontroli lobbingu^{IV}.

Orzeł Biały wynajął firmę specjalizującą się w doradztwie i *public relations*, oficjalnie niezajmującą się zawodową działalnością lobbingsową, która opracowała wiele instrumentów nacisku, jakie miały skłonić decydentów do odstąpienia od zmian. Przygotowano rozbudowaną argumentację przeciwko nowelizacji, opierającą się na tezie, że rozluźnienie przepisów spowoduje ogromne zagrożenie dla środowiska. Następnie tę wersję przekazywano systematycznie, przez kilka miesięcy, kluczowym grupom docelowym, decydentom i opinii publicznej. Wykorzystano do tego przedstawicieli organizacji ekologicznych, autorytety naukowe i celebrytów (na przykład jedną z bardziej znanych w Polsce prezenterek telewizyjnych). Opłacano także artykuły prasowe. Nie wszyscy uczestnicy tej kampanii byli do końca świadomi, w czym biorą udział. Na przykład wykorzystano pośrednictwo domów mediowych obsługujących najważniejsze tytuły prasowe w Polsce w dotarciu do autorów piszących do działów opinii gazet i dzienników. Domy mediowe sugerowały współpracującym z nimi ekspertom i publicystom tematy, jakimi powinni się zająć, i dostarczały im dane przesyłane przez firmę obsługującą Orła Białego. Nie wszystkie działania skierowane do dziennikarzy przynosiły automatycznie zakładany rezultat, wiele z nich jednak się powiodło. W okresie zaledwie kilku miesięcy od rozpoczęcia kampanii opublikowano kilkadziesiąt tekstów na temat szkodliwości zmian przepisów przygotowywanych przez rząd. Artykuły ukazały się w zasadzie we wszystkich największych tytułach prasowych i portalach (na przykład w „Newsweek Polska” czy w „Gazecie Wyborczej” – największym dzienniku w Polsce). Zorganizowano kampanię społeczną w mediach społecznościowych, wykorzystując między innymi znane portale internetowe (Facebook i YouTube), na których zakładano specjalne *fanpage* oraz publikowano film (którego sama realizacja kosztowała około 80 tysięcy złotych za miesiąc produkcji plus podatek i dodatkowe koszty) i teksty opiniotwórcze^V. Równolegle prowadzono kampanię wobec polityków, wykorzystując standardowe metody docierania do decydentów. Namawiano na przykład posłów do składania interpelacji. Zainicjowano zbiórkę podpisów pod petycją przeciwko zmianom w prawie. Zadbano również o oprawę ekspercką. Analizę potencjalnego ryzyka, które miałyby się wiązać z liberalizacją przepisów, przygotowała firma znanego emerytowanego generała policji i byłego wiceministra spraw wewnętrznych (starano się tym samym wzmocnić nacisk przez opinię publiczną, korzystając z czynników personalnych – generał wciąż był osobą rozpoznawalną i słuchaną w kręgach rządowych).

Ta szeroko zakrojona kampania (szacuje się, że spółka Orzeł Biały zapłaciła za nią około 480 tysięcy złotych) miała wszelkie cechy „spontanicznej” akcji społecznej, w rzeczywistości zaś była precyzyjnie i profesjonalnie zaplanowanym oraz ukierunkowanym działaniem lobbystycznym^{VI}. Mimo to przepisy obowiązujące w Polsce Ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa nie miały do niej niemal żadnego zastosowania. Ani zlecający, ani projektant i wykonawca tych działań nie musieli w związku z tym ujawnić jakichkolwiek informacji na temat jej przeprowadzenia. Firma, która zrealizowała kampanię, nie figurowała w rejestrze profesjonalnych lobbystów, nie została również ukarana grzywną za zaangażowanie w zawodową działalność lobbingsową bez wymaganego wpisu. Odpowiedzialny resort nie rozważał nawet nałożenia takiej grzywny, na skutek nieprecyzyjnych przepisów przegrałby bowiem sprawę w sądzie administracyjnym.

W sprawie spółki Orzeł Biały nie chodzi o to, że zaangażowane w nią podmioty złamały prawo. Działano na granicy prawa, ale jej nie przekroczone, o czym świadczy choćby to, że nikt nie został w tej sprawie oskarżony. Można mieć zastrzeżenia co do wymiaru etycznego niektórych przedsięwzięć czy postaw uczestników (na przykład dziennikarzy i ekspertów piszących „teksty z tezą”) tych działań^{VII}. Głównym problemem, na który wskazuje przykład spółki Orzeł Biały, jest jednak drastyczny brak transparentności działań lobbingsowych. Wszystkie kluczowe rozwiązania zawarte w polskiej ustawie lobbingsowej, mające co do idei służyć lepszej kontroli publicznej tego rodzaju działalności – definicja lobbingu zawodowego czy rejestr profesjonalnych lobbystów i mechanizmy sprawozdawcze – okazały się całkowicie bezużyteczne.

Ostatecznie nie jest istotne, kto zyskał, kto zaś stracił na tym, że do przedmiotowej nowelizacji nie doszło. Niezależnie od tego, czy argumenty spółki Orzeł Biały były słuszne, czy też nie, spowodowały jednak istotną zmianę w kształcie decyzji podejmowanej przez organ władzy. Zmiana ta dokonała się nieprzejrzyście. Opinia publiczna nie miałaby szansy poznać kulis tej sprawy, gdyby nie śledztwo jednego z dziennikarzy. Został on zresztą pozwany przez firmę, która zrealizowała opisywaną kampanię. Proces w jego sprawie jednak umorzono, sąd nie dopatrył się bowiem dziennikarskiej nierzetelności^{VIII}.

Źródła:

^I Por. <http://notowania.pb.pl/instrument/PLORZBL00013> [dostęp: 30 maja 2014 roku].

^{II} Dz.U. z 2009 r., Nr 79, poz. 666.

^{III} W. Gadomski, *Kto kręci akumulatorami*, „Gazeta Wyborcza”, 10 września 2013 roku.

^{IV} Por. http://www.wprost.pl/blogi/cezary_lazarewicz/?B=2971 [dostęp: 9 lutego 2015 roku].

^V C. Łazarewicz, *Orzeł może*, „Tygodnik Powszechny”, 15 września 2013 roku.

^{VI} *Ibidem*.

^{VII} *PR-owcy o zarzutach Łazarewicza: On nie rozumie, czym jest oferta. My mamy reputację i nie możemy okłamywać mediów*, „Gazeta Wyborcza”, 10 września 2013 roku.

^{VIII} M. Wyszzyńska, *Sąd: Cezary Łazarewicz nie zniestawił agencji MDI Strategic Solutions*, „Press”, 17 grudnia 2013 roku.

Obowiązek sprawozdawania działalności lobbingsowej powinien stać się przedmiotem przyszłej regulacji, powodując jednocześnie konieczność przedkładania informacji zarówno o merytorycznym, jak i o finansowym charakterze tego rodzaju działalności. Należałoby również rozważyć wprowadzenie sankcji za nieskładanie sprawozdań. Rewizji wymagałby ponadto sam rejestr, co musiałoby być powiązane ze zmianą ogólnej koncepcji regulacji lobbingu w Polsce. Autor niniejszego opracowania stoi na stanowisku, że obowiązkiem rejestracji powinny być objęte wszystkie podmioty (osoby fizyczne i prawne), które podejmują jakiegokolwiek działania mające wpływ na wszelkiego rodzaju rozstrzygnięcia (legislacyjne i inne). Niezależnie, czy są w tym zakresie profesjonalistami, czy też nie. Podmioty te powinny także przygotowywać i upubliczniać (w tym w rejestrze) w trybie oświadczenia informacje o podejmowanych działaniach, ich skutkach i związanych z nimi nakładach finansowych.

Sytuacja jest nieco lepsza w zakresie innych form partycypacji w procesach decyzyjnych. Na przykład organizacje pozarządowe, które w przeważającej większości korzystają z publicznych pieniędzy, podlegają również Ustawie o dostępie do informacji publicznej, obywatele mogą zatem wnioskować do nich o informacje dotyczące ich działalności. Umożliwia to przynajmniej zbliżenia się do wiedzy o tym, czy i w jaki sposób angażują się w tego rodzaju aktywność (podobnie jest w wypadku organizacji pracodawców i związków zawodowych). Ponadto organizacje pozarządowe są zobowiązane do publikowania swoich sprawozdań finansowych i merytorycznych – nawet tak podstawowe dokumenty mogą być źródłem informacji o działalności lobbingowej podejmowanej przez te podmioty.

Nikt jednak dotąd nie próbował oszacować, ile pieniędzy organizacje pozarządowe, związki zawodowe czy organizacje pracodawców przeznaczają na rzecznictwo interesów. Ogólnie nie jest to zagadnienie analizowane w mediach albo przez ekspertów czy badaczy (z wyjątkiem przytaczanego wcześniej raportu uczelni Vistula⁵⁴, , który również nie do końca rzucał światło na interesujące nas tutaj zagadnienia). Nie tylko więc eksperci, ale także opinia publiczna tak naprawdę niewiele wie o tym, jaka jest skala i charakter działalności lobbingowej w Polsce. Istniejące źródła i dostępna wiedza są bardzo fragmentaryczne.

3.2. Uczciwość i rozliczalność lobbingu

Pytania przewodnie do oceny stopnia uczciwość lobbingu w Polsce: (1) Czy istnieją solidne standardy etyczne dotyczące działalności lobbingowej po stronie zarówno lobbystów, jak i decydentów – i czy są stosowane w praktyce? (2) Czy decydenci i lobbyści mają obowiązek prawny dbałości o uczciwość działań lobbingowych?

Słowa kluczowe: ograniczenia tak zwanych obrotowych drzwi, kodeksy etyczne funkcjonariuszy publicznych, kodeksy etyczne lobbystów, samoregulacja środowisk lobbingowych

Polska uzyskała w tym wymiarze zaledwie wynik 26%, oznaczający, że wypełnia mniej niż jedną trzecią najlepszych standardów, które gwarantują, że działalność lobbingowa będzie wykonywana uczciwie. Wynik ten wskazuje przede wszystkim brak wystarczających działań propagujących odpowiednie standardy etyczne po stronie zarówno samych lobbystów, jak i podmiotów będących obiektem ich aktywności.

Starając się ograniczyć zjawisko nieuczciwego lobbingu, trzeba pamiętać, że uregulowania wymagają również inne zjawiska związane z nieuczciwym wywieraniem wpływu na decyzje publiczne. Chodzi zwłaszcza o kwestię tak zwanych obrotowych drzwi. Polskie przepisy dotyczące tego aspektu są dość liberalne. Ograniczeniami dotyczącymi podejmowania pracy po odejściu z funkcji publicznej są objęte osoby piastujące najważniejsze funkcje publiczne (prezydent, premier, ministrowie konstytucyjni) oraz pracownicy administracji rządowej i

⁵⁴ Por. Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce, op. cit.

samorządowej zajmujący stanowiska kierownicze. Urzędnicy po odejściu z zajmowanego stanowiska nie mogą podejmować zatrudnienia lub wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeśli rozstrzygali w sprawach dotyczących tego przedsiębiorcy. Mamy więc do czynienia jedynie z warunkowym zakazem „obrotowych drzwi”, któremu towarzyszą jeszcze pewne wyjątki. Dodatkowo w uzasadnionych okolicznościach – w wypadku urzędników administracji rządowej – specjalna komisja nadzorowana przez premiera może wyrazić zgodę na odstąpienie od tego ograniczenia i zazwyczaj taką zgodę wyraża.

Trudno powiedzieć, jaka jest skala zjawiska tak zwanych obrotowych drzwi w Polsce (zwłaszcza gdyby chcieć oszacować, w jakim stopniu dotyczy ono niższych stanowisk kierowniczych), ponieważ nikt nie prowadził na ten temat żadnych badań. Dane oficjalne sugerowałyby, że nie jest to częste zachowanie. Pośrednio jest to potwierdzone aktywnością komisji wydającej zgodę na wcześniejsze zatrudnienie u przedsiębiorców, wobec których urzędnicy podejmowali decyzje. W 2012 roku wpłynęło do niej pięć wniosków, trzy z nich rozstrzygnięto pozytywnie⁵⁵.

Tymczasem Grupa Państw przeciwko Korupcji (Group of States against Corruption, GRECO) już w 2003 roku rekomendowała zaostrzenie i doprecyzowanie tych przepisów, postulując między innymi przedłużenie karencji do dwóch lat, objęcie ograniczeniami szerszej grupy osób pełniących funkcje publiczne i powiązania ich z innymi decyzjami administracyjnymi (nie tylko dotyczącymi podatków), szczególnie związanymi z kontrolą i nadzorem, lub z sytuacjami, gdy urzędnik miał jakiegokolwiek relacje zawodowe z podmiotami, wobec których podejmował decyzje⁵⁶.

Nie ma na przykład żadnych ograniczeń dotyczących parlamentarzystów – mogą oni swobodnie podejmować pracę w charakterze lobbystów zarówno przed objęciem mandatu, jak i po objęciu mandatu (podobnie jest w wypadku radnych samorządowych). Sprawia to od czasu do czasu problemy, czego przykładem może być sprawa senatora Tomasza Misiaka. W latach 2005–2007 przewodniczył on senackiej Komisji Gospodarki Narodowej, która brała udział w pracach nad specjalną ustawą umożliwiającą restrukturyzację polskich stoczni, jednocześnie zaś był współzałożycielem firmy (jednej z największych w Polsce) szkolącej pracowników w ich czasowym zatrudnieniu. Niedługo po wejściu w życie procedowanej ustawy (w 2009 roku) firma senatora Tomasza Misiaka otrzymała (w trybie bezprzetargowym) kontrakt rządowy na doradztwo zawodowe dla zwalnianych w wyniku restrukturyzacji stoczniowców. W ten sposób powstało podejrzenie, że senator lobbował za tą ustawą (w ocenie opozycji politycznej – niekorzystną dla przemysłu stoczniowego i robotników), żeby przysporzyć korzyści sobie i firmie, której był założycielem⁵⁷. W wyniku skandalu senator został usunięty z klubu swojego ugrupowania i nie zdobył mandatu w kolejnych wyborach. Wrócił do zarządu firmy⁵⁸. Ostatecznie jednak nie udowodniono mu, że

⁵⁵ E. Grączęwska-Ivanova, *Dziurawa ochrona przed korupcją*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 6 grudnia 2013 roku.

⁵⁶ *Second Evaluation Round. Evaluation Report on Poland*, GRECO Secretariat, Strasbourg 2003 – https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2%282003%296_Poland_EN.pdf [dostęp: 9 kwietnia 2015 roku].

⁵⁷ *Misiak: Nie wpływałem na specustawę stoczniową*, „Rzeczpospolita”, 14 marca 2009 roku.

⁵⁸ *Afery senatora Misiaka nie było*, „Dziennik”, 14 lipca 2009 roku.

nadużył swojej funkcji. Nie wykazano także żadnego związku między decyzjami politycznymi wobec stoczni a działalnością senatora Tomasza Misiaka.

Sprawa Tomasza Misiaka była najgłośniejszym wydarzeniem w ostatnich kilku latach poprzedzających powstanie niniejszego opracowania. Liczba pomniejszych takich skandali jest niemożliwa do ustalenia bez szerszej zakrojonych badań. Śledząc jednak dyskurs medialny, można uznać, że tego rodzaju sytuacje nieczęsto trafiają na łamy gazet.

TRZECIE STUDIUM PRZYPADKU – PARLAMENTARNY LOBBING W SPRAWIE SKOK-ÓW

SKOK to spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa – swoiste połączenie organizacji społecznej (spółdzielni) i instytucji finansowej – oferująca podobne produkty i usługi jak banki. Rozwinięciem SKOK-ów są w Polsce również towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, działające na podobnych zasadach. Także w innych państwach są znane podobne instytucje.

W ciągu kilku lat poprzedzających powstanie niniejszego raportu SKOK-i rozwijały się w Polsce bardzo dynamicznie – o ile w 2007 roku liczbę ich klientów stanowiło 1,6 miliona osób, o tyle sześć lat później było to już ponad 2,6 miliona osób^I. Aktywa SKOK-ów w 2013 roku szacowano na ponad 96,5 miliardów złotych. Instytucje te stały się więc poważnym graczem na rynku usług finansowych, co zwróciło uwagę polityków i organów państwa, w których kompetencjach leży ochrona rynku finansowego. Troska o bezpieczeństwo środków zdeponowanych w SKOK-ach była w pewnej mierze uzasadniona – na przykład w 2012 roku Komisja Nadzoru Finansowego oceniła, że blisko 30% łącznej sumy portfeli SKOK-ów to tak zwane złe kredyty, z kolei 44 na 55 istniejących kas wymaga pilnej restrukturyzacji^{II}.

Już w 2006 roku podjęto pierwsze próby rozszerzenia systemu kontroli banków również na kasy. Reakcją SKOK-ów było uruchomienie wszelkich możliwych form nacisku na rząd, podległe mu instytucje i parlament, aby zablokować zmiany. Powód był oczywisty – objęcie systemem nadzoru oznaczało dla SKOK-ów większe koszty działalności, które musiałyby być przerzucone na klientów, to zaś obniżyłoby konkurencyjność kas wobec zwykłych banków (SKOK-i musiałyby zacząć płacić składki na Bankowy Fundusz Gwarancyjny, którego celem jest ubezpieczenie rachunków na wypadek bankructwa, musiałyby się również poddać się ściślejsze kontroli państwowej).

Ostatecznie w 2013 roku weszła w życie większość zmian, na które naciskał rząd w związku ze zwiększeniem kontroli nad SKOK-ami, były one jednak długo blokowane. Reprezentanci kas wykorzystywali przy tym bardzo różne formy nacisku – niestety, w większości niemieszczące się w ramach przepisów polskiej ustawy lobbingowej. SKOK-i zaangażowały się między innymi we wspieranie – mniej lub bardziej bezpośrednie – ugrupowań prawicowych. Przykładem może być finansowanie prawicowych mediów przez wykup reklam czy próbę utworzenia holdingu kilku wydawnictw sprzyjających polskiej prawicy. SKOK-i chętnie wspierały także inicjatywy religijne, budując w ten sposób poparcie dla ugrupowań prawicowych wśród konserwatywnych wyborców. W jednym z wywiadów prezes największej kasy w Polsce mówił z dumą, że nie ma w kraju ani jednego sanktuarium, którego nie wsparłyby SKOK-i^{III}.

Najbardziej kontrowersyjnym działaniem był jednak start w wyborach parlamentarnych prezesa największej kasy w Polsce. W 2011 roku uzyskał on mandat senatora z list Prawa i Sprawiedliwości. Wraz z nim do sejmu wszedł również poseł będący urlopowanym menedżerem w jednym z towarzystw ubezpieczeń wzajemnych prowadzonych przez SKOK-i. Zabiegali oni – aktywnie mobilizując innych posłów i senatorów – do podejmowania inicjatyw legislacyjnych sprzyjających SKOK-om. Chodziło nie tylko o zablokowanie opisanych wcześniej zmian, ale także o inne przepisy sprzyjające kasom (lobbowano na przykład o taką zmianę przepisów regulujących działanie spółdzielni, którymi według polskiego prawa są SKOK-i, aby pozwalały na dłużej udzielać pożyczek i kredytów). Część posłów Prawa i Sprawiedliwości skorzystała również z pożyczek udzielanych przez SKOK-i, co wzbudziło kolejne kontrowersje. Na oskarżenia nieuczciwy lobbing parlamentarzyści zaangażowani po stronie SKOK-ów odpowiadali, powołując się na argumenty patriotyczne. Próbowali udowodnić, że SKOK-i to jedyny prawdziwie polski kapitał, w dodatku tworzony oddolnie przez obywateli, za propozycjami niekorzystnymi dla kas stoją zaś międzynarodowe korporacje, które (rzeczywiście) w większości przejęły polski sektor bankowy^{IV}.

Choć konflikt interesów i działania lobbingowe parlamentarzystów były oczywiste, media zaś rozpisywały się szeroko o zaistniałej sytuacji, to jednak nie znalazły się podstawy prawne umożliwiające postawienie komukolwiek zarzutów. Również przepisy ustawy lobbingowej nie znalazły żadnego zastosowania w tych okolicznościach, co ponownie udowadnia ich słabość. Dyskusja wokół lobbingu posłów i senatorów ujawniła również, jak dalece, nawet wśród decydentów, lobbing jest niezrozumiały lub jak bardzo jego znaczenie jest całkowicie wypaczone. Poseł działający na rzecz SKOK-ów stwierdził w jednym z wywiadów, że „lobbing dotyczy osób, które nie są posłami, a pojawiają się w sejmie po to, żeby proponować różne rozwiązania prawne na rzecz różnych podmiotów i organizacji”. Jego zadaniem jest zaś „wpływanie na to, żeby prawo w Polsce było jak najlepsze” i tylko to robił, popierając przepisy korzystne dla kas^V.

Źródła:

^I Ł. Wilkowicz, *W wakacje SKOK-om przybyło niewielu klientów i mało depozytów*, „Gazeta Prawna”, 27 listopada 2013 roku.

^{II} M. Samcik, *Skokom się nie przelewa, ale ich były szef nie narzeka*, „Gazeta Wyborcza”, 9 lipca 2013 roku.

^{III} *Skok do Senatu*, „Wprost” 2011, nr 38.

^{IV} *PO: PiS lobbuje w Sejmie na rzecz SKOK-ów*, Wirtualna Polska – <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,PO-PiS-lobbuje-w-Sejmie-na-rzecz-SKOK-ow,wid,8392093,wiadomosc.html?ticaid=112da8> [dostęp: 30 maja 2014 roku].

^V *Ibidem*.

W tym miejscu warto wspomnieć, że ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne nakłada również na urzędników obowiązek składania oświadczeń majątkowych (przepisy innych ustaw podobnie regulują składanie oświadczeń przez przedstawicieli organów stanowiących) i prowadzenia rejestru korzyści (do którego są wpisywane między innymi informacje o zatrudnieniu, darowiznach na działalność publiczną, otrzymanych darowiznach o wartości wyższej od 50% przeciętnego wynagrodzenia w kraju, wyjazdach niezwiązanych z pełnioną funkcją publiczną finansowanych przez osoby trzecie). Co do zasady, oświadczenia są kontrolowane przez przełożonych, urzędy skarbowe i Centralne Biuro Antykorupcyjne. Niestety, z wielu względów, których nie sposób w tym miejscu szczegółowo omówić, system nadzoru nad oświadczeniami jest mało wydolny. Jednym z jego największych mankamentów jest zróżnicowanie wymagań – na przykład oświadczenia urzędników państwowych nie są jawne, z kolei oświadczenia urzędników samorządowych muszą być upubliczniane, obywatel nie ma więc dostępu do oświadczenia dyrektora generalnego ministerstwa, ale może zobaczyć oświadczenie dyrektora publicznego przedszkola.

Zdarza się, że ministrowie i doradcy premiera czy ministrów przechodzą do przedsiębiorstw, najczęściej są to jednak przedsiębiorstwa państwowe lub ze znacznym udziałem Skarbu Państwa. Przykładem może być tutaj kariera Krzysztofa Kiliana – w latach 1999–2008 właściciela firmy doradczej wspomagającej procesy prywatyzacyjne, później doradcy premiera, następnie prezesa Polskiej Grupy Energetycznej (jednej z większych państwowych spółek w sektorze energetycznym)⁵⁹. Innym przykładem może być działalność Gromosława Czempińskiego – generała w stanie spoczynku, w latach 1993–1996 szefa Urzędu Ochrony Państwa, później właściciela prywatnej firmy doradczej. Był on zaangażowany w prywatyzację wielu spółek państwowych, ale w 2011 roku został zatrzymany przez Centralne Biuro

⁵⁹ W. Gadomski, *Kilian z drugiego pokoju. Wszystko o karierze byłego bliskiego doradcy premiera Tuska*, „Gazeta Wyborcza”, 30 listopada 2013 roku.

Antykorupcyjne w związku z podejrzeniem korupcji (przyjęcia łapówki w wysokości blisko 400 tysięcy euro) przy prywatyzacji polskiego giganta telekomunikacyjnego – Telekomunikacji Polskiej SA – w pierwszej dekadzie XXI wieku⁶⁰.

Istnieją więc przykłady zarówno patologicznych, jak i niebudzących większych kontrowersji przejść z sektora publicznego do sektora prywatnego i z powrotem. Niewiele można jednak powiedzieć o skali tego zjawiska i o zagrożeniu, które jest z nim związane. Z pewnością można zaryzykować tezę, że reguły takich przejść mogłyby być bardziej precyzyjne i wymuszać większą transparentność.

W kwestii związanej z propagowaniem zasad etyki w sektorze publicznym i kontrolą konfliktu interesów należy odnotować istnienie pewnego zróżnicowania. Dla służby cywilnej – czyli dla ponad 120 tysięcy urzędników – która stanowi dużą część administracji szczebla krajowego, zasady etyki zostały w dużym stopniu wystandardyzowane specjalnym zarządzeniem premiera z 2011 roku⁶¹. W dokumencie tym zarysowano zasady dotyczące przyjmowania podarunków i zachowania w sytuacjach konfliktu interesów⁶². Każdy urzędnik, podejmując pracę w korpusie służby cywilnej, musi podpisać się pod zasadami określonymi w tym zarządzeniu.

W administracji samorządowej, w której zatrudnienie przekracza 250 tysięcy osób, standardy są bardzo zróżnicowane. Częste są jednak przykłady urzędów przyjmujących własne kodeksy etyczne lub innego rodzaju standardy, wynikające między innymi z wdrożenia systemów zarządzania jakością (na przykład ISO 9001). Należy się spodziewać coraz powszechniejszego stosowania kodeksów etycznych, teoretycznie bowiem wszystkie jednostki finansów publicznych w Polsce muszą wdrażać tak zwaną kontrolę zarządczą – publiczny system zarządzania wzorowany na rozwiązaniach sektora prywatnego – przewidującą między innymi propagowanie i wzmacnianie właściwych postaw etycznych w instytucjach publicznych, także w formie kodeksów etycznych⁶³. Problemem jest jednak skala wdrażania tych standardów. Jak pokazują badania realizowane przez Fundację im. Stefana Batorego, urzędnicy często nie są świadomi istnienia podstawowych dokumentów określających standardy etyczne, co wynika między innymi z tego, że jednostki administracji nie prowadzą zbyt intensywnych działań informacyjnych i edukacyjnych w tym zakresie. Często istniejące rozwiązania prawne i instytucjonalne (na przykład funkcje doradców etycznych) pozostają fasadą⁶⁴.

Jak już wspomnieliśmy, środowisko lobbystów w Polsce nie jest zintegrowane. Nie istnieją żadne ważniejsze organizacje czy zrzeszenia lobbystów, które byłyby w stanie skutecznie propagować i egzekwować standardy etyczne. Stowarzyszenie Profesjonalnych Lobbystów w Polsce – przywoływane niekiedy w różnych raportach i publikacjach – w zasadzie jest

⁶⁰ *Generał C. usłyszał zarzuty w związku z prywatyzacją STOEN-u*, „Bankier”, 23 listopada 2011 roku.

⁶¹ M.P. z 2011 r., Nr 93, poz. 953.

⁶² W polskim systemie prawnym nie istnieje definicja konfliktu interesów. Przepisy, które w pewien sposób dotyczą tej problematyki, są rozproszone w wielu różnych ustawach i rozporządzeniach. Nie jest możliwa analiza tego zagadnienia w tym miejscu. Szerzej na ten temat – por. G. Makowski, *Ministerial Internal Policies in the Field of the Conflict of Interest in Poland – Analysis of Information Received from the Ministries*, [w:] G. Makowski, N. Mileszyk, R. Sobiech, A. Stokowska, G. Wiaderek, *The conflict of interest in the Polish government administration. Legal regulations, practice, attitudes of public officers*, op. cit.

⁶³ Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁶⁴ G. Makowski, *Ministerial Internal Policies in the Field of the Conflict of Interest in Poland – Analysis of Information Received from the Ministries*, op. cit., s. 59–87.

martwe⁶⁵. Organizacja ta powstała w 2003 roku przy Business Centre Club – jednej z większych organizacji pracodawców – gdy rozpoczynały się prace nad ustawą lobbingową. Jego celem miało być reprezentowanie lobbystów pracujących dla sektora komercyjnego. Stowarzyszenie odegrało pewną rolę w pracach nad tą ustawą, przygotowało również kodeks etyczny lobbysty, który jest opublikowany na jego stronach. Obecnie organizacja ta nie podejmuje jednak jakichkolwiek widocznych działań skierowanych do środowiska⁶⁶. W zasadzie więc samoregulacja nie istnieje. Również obowiązujące przepisy nie wymuszają na grupach interesu właściwie żadnych standardów w zakresie rozliczalności.

3.3. Gwarancje równości dostępu do procesów decyzyjnych⁶⁷

Pytanie przewodnie do oceny stopnia równości dostępu do procesów decyzyjnych w Polsce: *Czy istnieją wystarczające rozwiązania zapewniające możliwość udziału w procesach decyzyjnych różnym grupom interesariuszy, reprezentowania szerokiego wachlarza stanowisk wobec inicjatyw politycznych, legislacyjnych czy innych decyzji, z korzyścią dla społeczeństwa i systemu demokratycznego?*

Słowa kluczowe: konsultacje i partycypacja publiczna, środowiska eksperckie (ciała doradcze)

Równość szans w dostępie do decydentów jest bardzo ważna z punktu widzenia demokracji. Polska w tym aspekcie uzyskała wynik 46%, co wskazuje, że w kraju są relatywnie dobrze rozwinięte formalnoprawne ramy partycypacji, które umożliwiają różnym grupom obywateli udział w procesie podejmowania decyzji. W praktyce jednak wiele z tych rozwiązań nie funkcjonuje właściwie, korzystający z nich interesariusze nie uzyskują zaś realnego wpływu na kształt rozstrzygnięć. Najważniejsze akty prawne, o których należałoby wspomnieć w tym miejscu, to:

- **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej** – definiuje kluczowe zasady ustrojowe, zwłaszcza zasadę demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, społeczeństwa obywatelskiego, dialogu społecznego oraz zasadę subsydiarności. Pryncypia te są dla nas o tyle ważne, że mniej lub bardziej wprost decydują o tym, że obywatele mają możliwość bezpośredniego (nie tylko przez przedstawicieli) udziału w sprawowaniu władzy, że państwo powinno kształtować politykę, współdziałając z różnymi partnerami społecznymi, że tam, gdzie to tylko jest możliwe, konkretne decyzje powinny być oddawane w ręce ludzi – samorządu terytorialnego czy organizacji społecznych, których swoboda tworzenia i działania

⁶⁵ Wywiad z panem Grzegorzem Ziemniakiem, zawodowym lobbystą, prezesem Instytutu Zdrowia i Demokracji Sp. z o.o. (wywiad telefoniczny przeprowadzony 10 czerwca 2014 roku).

⁶⁶ Wywiad z panem Krzysztofem Michałkiem, zawodowym lobbystą, ekspertem Business Centre Club (wywiad telefoniczny przeprowadzony 19 czerwca 2014 roku).

⁶⁷ Rozdział oparty na wcześniejszej publikacji: G. Makowski, *Otwartość procesów decyzyjnych*, [w:] *Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia koalicji na rzecz otwartego rządu*, op. cit., s. 71–93.

również jest w tych zasadach zagwarantowana. Zasady te są również istotne w konkretnych sytuacjach, na przykład w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego.

Konstytucja zawiera również wiele przepisów kształtujących konkretne instrumenty partycypacji lub podstawy ich tworzenia na poziomie ustawowym. Są to zwłaszcza: art. 4, mówiący o tym, że obywatele mają prawo do sprawowania władzy przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (przepis ten uzasadnia na przykład rozwijanie takich narzędzi, jak konsultacje publiczne), przepisy dotyczące referendum krajowych i lokalnych oraz obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, przepisy gwarantujące jawność życia publicznego, prawo petycji, skarg i wniosków, przepisy umożliwiające powołanie Komisji Trójstronnej do spraw Społeczno-Gospodarczych – kluczowej instytucji dialogu społecznego (między władzą, pracodawcami i związkami zawodowymi).

- **Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej**⁶⁸ – dość powiedzieć, że w wymiarze otwartości procesów decyzyjnych ma ona kluczowe znaczenie, ponieważ gwarantuje obywatelom, jak sama nazwa wskazuje, dostęp do wiedzy o tym, jak funkcjonują organy władzy publicznej i inne podmioty wykonujące zadania publiczne lub korzystające z publicznych funduszy, a także do wytwarzanych przez nie dokumentów i innych materiałów istotnych z punktu widzenia procesów podejmowania decyzji.
- **Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**⁶⁹ – zawiera wiele rozwiązań skierowanych głównie do organizacji pozarządowych (przede wszystkim fundacji i stowarzyszeń). Podmioty te mogą być wykorzystane do włączania się w procesy decyzyjne zarówno na poziomie centralnym, jak i na poziomie samorządowym. Na przykład wraz z wejściem tej ustawy w życie przy ministrze pracy i polityki społecznej rozpoczęła funkcjonowanie Rada Działalności Pożytku Publicznego, której jednym z głównych działań jest konsultowanie różnych decyzji, w tym również projektów aktów prawnych, dotyczących nie tylko organizacji pozarządowych, ale także często – szerzej – społeczeństwa obywatelskiego. Powstanie rady zainspirowało utworzenie innych platform dialogu, szczególnie Parlamentarnego Zespołu do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi i stałej sejmowej podkomisji do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi⁷⁰.
- **Ustawa z dnia 6 lipca 2001 roku o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego**⁷¹ – jedna z ważniejszych regulacji, tworząca ramy udziału organizacji pracowników i

⁶⁸ Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.

⁶⁹ Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873 ze zm.

⁷⁰ G. Makowski, *Nowe płaszczyzny dialogu między władzą i organizacjami*, [w:] *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, op. cit.

⁷¹ Dz.U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1080 ze zm.

pracodawców w procesach decyzyjnych, a także opisująca funkcjonowanie organu, jakim jest Komisja Trójstronna. Warto przy tym napomknąć, że Komisja Trójstronna może wyrażać opinie na temat projektu budżetu państwa. Ustawa budżetowa nie podlega konsultacjom społecznym w żadnym innym trybie. Na mocy ustawy w każdym regionie funkcjonują również wojewódzkie komisje dialogu społecznego – lokalne odpowiedniki Komisji Trójstronnej o podobnych celach i funkcjach.

- **Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 roku – Regulamin pracy Rady Ministrów⁷²** – regulamin jest dokumentem wewnętrznym rządu, określającym między innymi tryb przygotowywania projektów aktów prawnych i innych dokumentów (na przykład strategii czy programów) przez resorty i inne instytucje rządowe. Zawiera kluczowe przepisy, decydujące o tym, w jaki sposób i na jakich etapach podmiot przygotowujący projekt aktu normatywnego może włączyć obywateli w ten proces⁷³. Regulamin opisuje przede wszystkim instytucję oceny skutków regulacji, której istotnym elementem są konsultacje publiczne i płynące z nich wnioski.
- **Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku⁷⁴ i Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 roku⁷⁵** – oba dokumenty ustalają ogólną zasadę dotyczącą przygotowywania w sejmie i senacie projektów uchwał i ustaw oraz ich uzasadnień. W myśl regulaminu sejmowego, projekty poselskie powinny się skierować do konsultacji społecznych, do uzasadnienia zaś – dołączyć ich rezultaty (zwłaszcza jeśli ich przeprowadzenie wynikałoby z innych ustaw). Podobne przepisy są zawarte w regulaminie senatu. Ponadto zarówno w sejmie, jak i w senacie istnieje możliwość przeprowadzania wysłuchań publicznych. Oba regulaminy dopuszczają również możliwość uczestnictwa w pracach legislacyjnych komisji i podkomisji tak zwanych gości, jeśli na udział osób z zewnątrz wyrażą zgodę przewodniczący komisji. W ostatnich kilku latach przed powstaniem niniejszego opracowania senat wzbogacił również swój regulamin o specjalną procedurę zgłaszania i rozpatrywania petycji.

Oprócz przywołanych wyżej najważniejszych aktów prawnych, które umożliwiają włączanie się obywateli w procesy decyzyjne, istnieje wiele innych, bardziej lub mniej szczegółowych regulacji⁷⁶. Na przykład Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora stanowi wprost, że parlamentarzyści „przyjmują opinie, postulaty, wnioski wyborców oraz ich organizacji i biorą je pod uwagę w swej działalności parlamentarnej”, co skwapliwie wykorzystują różne grupy interesariuszy. Z kolei Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 roku o organizacji i trybie pracy Rady

⁷² M.P. z 2002 r., Nr 13, poz. 221.

⁷³ *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy, op. cit.*

⁷⁴ M.P. z 1992 r., Nr 26, poz. 185.

⁷⁵ M.P. z 1991 r., Nr 2, poz. 11.

⁷⁶ R. Skiba, *Wnioski z analizy przepisów prawa polskiego dotyczących konsultacji społecznych w zakresie stanowienia prawa ze szczególnym uwzględnieniem konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Memorandum informacyjne*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010.

Ministrów oraz o zakresie działania ministrów⁷⁷ obliguje rząd do współdziałania z różnego rodzaju organizacjami społecznymi, przedstawicielami środowisk zawodowych, związków czy organizacji przedsiębiorców, a także do tworzenia ciał, które mogą służyć włączaniu obywateli w procesy decyzyjne. Samych tylko rad i zespołów funkcjonujących na poziomie ministerstw jest kilkadziesiąt (ich liczba zmienia się wraz ze zmianami gabinetów i poszczególnych ministrów)⁷⁸. Wśród najważniejszych należałoby wymienić Radę Pomocy Społecznej, Krajową Radę Oświatową, Naczelną Radę Zatrudnienia czy Radę do spraw Zrównoważonego Rozwoju.

Opisując istniejącą infrastrukturę dostępu do procesów decyzyjnych, nie można nie wspomnieć o uruchomionej przez Ministerstwo Gospodarki na krótko przed zakończeniem prac nad niniejszym opracowaniem elektronicznej platformy konsultacji publicznych (<http://konsultacje.gov.pl>). Narzędzie to jest jednym z głównych rezultatów działań, które resort gospodarki podjął w ramach unijnej inicjatywy „Better Regulation” (platforma powstała dzięki dofinansowaniu ze środków unijnych).

Problemem pozostaje jednak jakość poszczególnych rozwiązań i ich praktyczne wykorzystanie. W latach 2010–2011 na zlecenie rządu wykonano szerokie badania na temat efektywności konsultacji publicznych. Ujawniły one między innymi, że – z formalnego punktu widzenia – istnieje wiele możliwości prowadzenia konsultacji publicznych na poziomie ministerstw i innych instytucji centralnych. Względnie łatwo jest się nawet zapoznać z pełną dokumentacją. W konsultacjach zwykle biorą udział kluczowi aktorzy zainteresowani danymi zagadnieniami. Zidentyfikowano jednak liczne istotne problemy, które powodują, że ostatecznie jakość konsultacji jest niska⁷⁹. Wskazano na przykład, że decydenci często uznają samo poinformowanie o tym, że jakaś decyzja jest podejmowana, za równoznaczne z konsultacjami. Rzadko są stosowane interaktywne czy bardziej zaawansowane techniki konsultacyjne. Decydenci – niezależnie od znaczenia czy charakteru rozstrzygnięcia – poprzestają na biernych formach zaangażowania interesariuszy (na przykład przyjmowaniu pisemnych uwag), których efektywność jest dodatkowo obniżana przez brak odnoszenia się do przedstawianych opinii i uwag. Częstym problemem jest rozproszenie informacji na temat czasu, miejsca i planowanego przebiegu konsultacji. Konsultacje niejednokrotnie są ograniczone do zamkniętego grona uczestników, którzy są zawsze („z definicji”) zapraszani, niezależnie od tego, czy rozstrzygnięcie będzie miało dalsze konsekwencje wykraczające poza ten wąski krąg. Nie szuka się aktywnie innych grup czy poszczególnych podmiotów, które mogłyby być zainteresowane daną sprawą (relatywnie niewielkie szanse udziału w konsultacjach mają indywidualni obywatele, niezrzeszeni w żadnej organizacji). Badania wykazały również, że strona społeczna sama często nie ma kompetencji, żeby móc wykazać się konstruktywnym udziałem w konsultacjach⁸⁰.

⁷⁷ Dz.U. z 1996 r., Nr 106, poz. 492 ze zm.

⁷⁸ R. Skiba, *Wnioski z analizy przepisów prawa polskiego dotyczących konsultacji społecznych w zakresie stanowienia prawa ze szczególnym uwzględnieniem konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Memorandum informacyjne, op. cit.*

⁷⁹ Mowa o jakości, która została zdefiniowana na potrzeby opisywanego badania przez istnienie procedur opisujących ich realizację, praktykę zastosowania zasad określających „dobre konsultacje” (na przykład zasadę responsywności czy transparentności) oraz przez percepcję (opinie) ich uczestników.

⁸⁰ Por. G. Kopińska, G. Makowski, P. Wagłowski, M. Wiszowaty, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw. Raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w*

Na poziomie rządowym przepisy kluczowego aktu prawnego – Regulaminu pracy Rady Ministrów – nie formułują żadnego obowiązku przeprowadzania konsultacji ani nie wskazują precyzyjnie, na którym etapie przygotowywania projektów powinny być one przeprowadzane. Czas przeznaczony na przesyłanie uwag do projektów aktów legislacyjnych nie jest jednoznacznie ustalony. W praktyce ministerstwa podają więc różne terminy na przekazanie opinii – często niewykonalne. Są również projekty, których się w ogóle nie konsultuje, mimo że wymagają tego przepisy. W takich sytuacjach nadużywanym pretekstem bywa pilność przyjęcia rozstrzygnięcia.

W 2013 roku grupa ekspertów, przedstawicieli administracji i działaczy przygotowała dla Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji *Kodeks konsultacji społecznych*, rekomendując przyjęcie zawartych w nim wytycznych we wszystkich ministerstwach⁸¹. Do czasu ukończenia niniejszego opracowania tylko Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz Ministerstwo Gospodarki zrealizowały ten postulat.

Na początku niniejszej analizy wspominaliśmy o dialogu obywatelskim jako specyficznym instrumencie udziału obywateli w procesach decyzyjnych. W praktyce podstawowymi elementami tego systemu są, opisywana już, Rada Działalności Pożytku Publicznego, utworzona w 2003 roku, i powołany w 2006 roku Parlamentarny Zespół do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, a także stała podkomisja sejmowa o podobnej nazwie i celach działania. Przez takie platformy dialogu obywatele mają okazję wpływać na wiele istotnych rozstrzygnięć. Nierzadko bywa jednak tak, że mechanizmy te są nieefektywne. Przykładem mogą być choćby masowe protesty przeciwko międzynarodowej umowie ACTA (The Anti-Counterfeiting Trade Agreement)⁸². Publiczna debata na temat tej umowy odbyła się niemal całkowicie poza tymi instrumentami dialogu obywatelskiego.

Nieefektywne są również instrumenty dialogu społecznego, włączając w to Komisję Trójstronną. Kondycja dialogu społecznego w Polsce już od kilku lat poprzedzających powstanie niniejszego opracowania jest oceniana negatywnie właściwie przez wszystkie zaangażowane strony i przez większość ekspertów. Krytyczni wobec funkcjonowania Komisji Trójstronnej są szczególnie przedstawiciele związków zawodowych. We wrześniu 2013 roku, podczas spotkania Komisji Trójstronnej z udziałem premiera, związkowcy demonstracyjnie opuścili obrady, twierdząc, że mają one charakter fasadowy⁸³. Ekspersi zwracają jednak uwagę przede wszystkim na szersze problemy, związane na przykład z niską reprezentatywnością dialogu w ramach Komisji Trójstronnej, brakiem kultury debaty czy jej niskim poziomem merytorycznym⁸⁴. Kondycja dialogu społecznego pogarsza się dodatkowo w wyniku oddziaływania czynników zewnętrznych, spośród których najważniejszym jest kryzys gospodarczy trwający od 2008 roku.

2012 roku, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014 –

http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Tworzenie_i_konsultowanie.pdf [dostęp: 1 stycznia 2015 roku].

⁸¹ Por. <https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2012/06/konsultacje-spo%C5%82eczne.pdf> [dostęp: 10 października 2013 roku].

⁸² Por. *Mazgal, Siedlecka, Szymielewicz, Tarkowski, Wygnański: Czy to już ACTA-gate?* – <http://kulturaliberalna.pl/2012/02/07/mazgal-siedlecka-szymielewicz-tarkowski-wygnanski-czy-to-juz-acta-gate> [dostęp: 13 października 2013 roku].

⁸³ *Przedstawiciele związków zawodowych wyszli z posiedzenia Komisji Trójstronnej*, „Gazeta Prawna”, 26 czerwca 2013 roku.

⁸⁴ J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce. teoria, historia, praktyka, op. cit.*

Podsumowując powyższe rozważania, z dostępnych badań i analiz wynika, że decydenci niechętnie otwierają się na debatę lub konsultacje, „postulat otwartości” jest zaś traktowany z pobłażaniem. Niewiele się robi, żeby ten stan zmienić, co wymaga nie tylko interwencji legislacyjnej, ale także kształtowania kultury otwartości za pomocą miękkich narzędzi (na przykład wspomnianego *Kodeksu konsultacji społecznych*). Z drugiej strony, badania ujawniają również niski poziom kompetencji po stronie interesariuszy, co dodatkowo blokuje otwieranie się procesów decyzyjnych czy – ogólnie – sposobu rządzenia w Polsce.

ANEKS I – NOTA METODOLOGICZNA

Niniejszy raport jest częścią projektu *Lifting the Lid on Lobbying* realizowanego w 19 krajach przez międzynarodową organizację Transparency International i dofinansowanego przez Komisję Europejską. Jego głównym celem jest dokonanie charakterystyki działalności lobbingsowej oraz uwarunkowań prawnych jej wykonywania w poszczególnych krajach. Raport koncentruje się na:

- Ocenie istniejących rozwiązań prawnych, polityk publicznych i praktyki prowadzenia działalności lobbingsowej.
- Identyfikacji i udokumentowaniu zagrożeń korupcyjnych związanych niedostateczną kontrolą działalności lobbingsowej.
- Identyfikacji i uwypukleniu dobrych praktyk w zakresie prowadzenia działalności lobbingsowej.
- Sformułowaniu rekomendacji i propozycji rozwiązań skierowanych zarówno do decydentów jak i grup zaangażowanych w działalność lobbingsową.

Definicje

Definicja lobbingu przyjęta na potrzeby tego opracowania określa to zjawisko, jako: każdą bezpośrednią lub pośrednią formę komunikacji z osobami pełniącymi funkcje publiczne, decydentami lub reprezentantami instytucji publicznych, mającą na celu wywarcie wpływu na proces decyzyjny, podejmowaną na rzecz jakiegokolwiek zorganizowanej grupy społecznej (lub jakiegokolwiek podmiotu) albo przez jakąkolwiek zorganizowaną grupę społeczną (lub jakikolwiek podmiot)⁸⁵.

„Lobbystami” według tego ujęcia mogą być nie tylko osoby zajmujące się tą działalnością zawodowo *sensu stricte*, ale także reprezentacji szeroko pojętego sektora prywatnego (ang. *in-house lobbyists*), konsultanci, eksperci, przedstawiciele organizacji pozarządowych, korporacji zawodowych, organizacje branżowe, organizacje pracodawców, związki zawodowe, think-tanki, firmy prawnicze, organizacje religijne, czy środowiska akademickie⁸⁶.

⁸⁵ Definicja ta w dużym stopniu pokrywa się z koncepcją lobbingu zawartą w opracowaniu *Sunlight Foundation Lobbying Guidelines* (<http://sunlightfoundation.com/blog/2013/12/03/announcing-sunlights-international-lobbying-guidelines/>), Raporcje OECD o postępiech we wdrażaniu podstawowych zasad przejrzystości i uczciwości lobbingu (<http://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>) oraz Rekomendacji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1908 (2010) o roli lobbingu w demokratycznym społeczeństwie.

⁸⁶ Zob. Transparency International (2012) Regional Policy Paper ‘Lobbying in the European Union: Levelling the Playing Field’, (http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/ENIS_Regional_Policy_Paper_Lobbying.pdf)

W założeniach, projekt wyraża przekonanie, że regulacje prawne dotyczące lobbingu powinny obejmować wszystkich, którzy zajmują się zorganizowaną działalnością lobbingsową. Wyłączeni spod niej powinni natomiast być indywidualni obywatele działający wyłącznie na rzecz własnych, osobistych interesów, jako że tego rodzaju aktywność jest normalną częścią każdego demokratycznego procesu podejmowania decyzji i nie powinna być poddawana żadnej specyficznej regulacji. Z kolei wiele badań i studiów przypadku dowodzi, że nieuczciwy lobbying ze strony podmiotów prywatnych, czy nawet pozarządowych, kreuje ryzyko dla

Ocena działalności lobbingsowej z perspektywy regulacji prawnej i praktyki – podejście Transparency International

Transparentność jest kluczowym warunkiem odbudowy zaufania publicznego do polityki. Jeśli zaś chodzi o transparentność lobbingu, projekt koncentrował się na uzyskaniu odpowiedzi na następujące, węzłowe pytania: w jakim stopniu społeczeństwo ma wiedzę o tym: (a) kto naciska na osoby pełniące funkcje publiczne (b) w związku z jakimi kwestiami podlegają one lobbingsowi (c) w jakich okolicznościach i jakim formom nacisku one podlegają (d) jakie środki finansowe są zaangażowane w działalność lobbingsową (e) jaka jest efektywność działań lobbingsowych? Interesowało nas również czy po stronie decydentów i lobbystów istnieją jakiegokolwiek obowiązujące standardy przejrzystości.

Transparentność lobbingu musi być także zagwarantowana w szerszym sensie, przez właściwe standardy **uczciwości** (ang. *integrity*), które będą w stanie osłabić ryzyko konfliktu interesów w sytuacjach, gdy podejmowane są ważne decyzje publiczne. Żeby zrozumieć, w jakim stopniu państwa są dobrze zabezpieczone przed nieuczciwym lobbingsiem nasze badanie zmierzało do uzyskania odpowiedzi na następujące pytania: czy istnieją dobre etyczne standardy wewnątrz środowisk zaangażowanych w działalność lobbingsową, jak i po stronie decydentów oraz do jakiego stopnia są one stosowane w praktyce. Interesowało nas również czy po stronie decydentów i lobbystów istnieją jakiegokolwiek sztywne zobowiązania do przestrzegania standardów etycznych?

W końcu, choć regulacje dotyczące bezpośrednio transparentności i uczciwości lobbingu są kluczowe, to muszą im towarzyszyć dodatkowe rozwiązania gwarantujące **równość dostępu do procesów decyzyjnych**, co jest istotne z punktu widzenia poczucia sprawiedliwości i pluralizmu politycznego. Zatem w badaniu zostało postawione pytanie, czy istnieje przestrzeń pozwalająca na różnorodną partycypację, przedstawianie własnych pomysłów i argumentów przez szerokie grupy interesariuszy, które mogą przyczyniać się do inicjatyw

interesu społecznego, w szczególności, gdy dochodzi do niego w „szarej strefie”, bez właściwej regulacji prawnej. Niemniej jednak w opracowaniu wskazujemy także na dobre praktyki działalności lobbingsowej, które mogą mieć miejsce również wtedy, gdy lobbying nie podlega regulacji lub jest ona dalece niedoskonała.

Gromadzenie danych i ich walidacja

Raport został przygotowany przez dra Grzegorza Makowskiego, między marcem i wrześniem 2014 roku. Opiera się na analizie materiałów źródłowych – opiniach innych ekspertów, literaturze naukowej, raportach, doniesieniach prasowych.

Strona | 41

Uzupełnieniem były dwie rozmowy z zawodowymi lobbystami i również ekspertami w tej dziedzinie. Pozwoliły one na zweryfikowanie i ustalenie kilku faktów, o których wiedza była niemożliwa do uzyskania i potwierdzenia w inny sposób. Raport został poddany wewnętrznej recenzji w ramach programu „Odpowiedzialne Państwo” Fundacji im. Stefana Batorego.

Badanie miało charakter jakościowy, niemniej zawiera ono pewien element analizy ilościowej ułatwiający ocenę jakości i efektywności polskich uregulowań dotyczących lobbingu i pozwalający na dokonanie porównań z sytuacją w innych krajach⁸⁷.

Analiza ilościowa polegała na odpowiedzi (przez badacza) na 65 pytań (wskaźników) w oparciu o wiedzę uzyskaną z materiałów źródłowych. Do ustalenia wartości każdego ze wskaźników zastosowano 3-stopniową skalę, od 0 do 2. Następnie ustalano uśrednione wyniki w ramach trzech bloków wskaźników – transparentności, uczciwości i równości w dostępie do procesu decyzyjnego. Obliczenia ocen dokonali analitycy Transparency International Secretariat w Berlinie. Wypełniony kwestionariusz w języku angielskim jest załącznikiem do niniejszego raportu.

Analiza przedstawia pogłębioną ocenę sytuacji w Polsce, sygnalizując najważniejsze luki i deficyty istniejących rozwiązań dotyczących lobbingu, która stwarzają ryzyko, że interes społeczny może ucierpieć w wyniku nieprzejrzystości i nieuczciwie podejmowanych decyzji publicznych. Liczymy, że raport zwróci uwagę na problem wadliwej regulacji lobbingu w Polsce i pobudzi dyskusję o potrzebie zmian. Stąd też raport zawiera także rekomendacje i propozycje rozwiązań.

⁸⁷ Raport międzynarodowy dostępny pod adresem http://www.transparency.org/whatwedo/publication/lobbying_in_europe

ANEKS II – KWESTIONARIUSZ OCENY

(Kwestionariusz oceny uwarunkowań działalności lobbingowej przygotowany przez TI-S, z odpowiedziami dla Polski oraz głównymi źródłami na podstawie których dokonywano oceny. Służył jako podstawa do ustalenia na ile ogólnie Polska spełnia optymalne standardy dla prowadzenia przejrzystej działalności lobbingowej. Przeliczenie i kalkulacja ogólnego wyniku została przygotowana przez Transparency International Secretariat w Berlinie).

Strona | 42

DATA COLLECTION QUESTIONNAIRE

DEFINITIONS⁸⁸

- 1. To what extent does the law clearly and unambiguously define ‘lobbyists’ to capture all who lobby professionally including professional lobbyists, public affairs consultancies, and representatives from NGOs, corporations, industry/professional associations, trade unions, think tanks, law firms, faith-based organisations and academics?**

0 – No definition/Wholly inadequate definition covering a small proportion of lobbyists

X – Partially but inadequately/too narrowly/too broadly defined

2 – The law clearly and unambiguously defines lobbyists to include professional lobbyists, public affairs consultancies, and representatives from NGOs, corporations, industry/professional associations, trade unions, think tanks, law firms, faith-based organisations and academics.

Check all categories covered by law:

X Professional lobbyist

X Private Sector Representatives

X Public affairs consultancies

X Representative from NGO

X Representative from a for-profit corporation

X Representative from industry/professional association

X Trade unions

X Think tanks

X Law firms

X Faith-based organisations

X Academics

X Other, please specify e.g. individuals

⁸⁸ In the narrative you should discuss any issues regarding the legal definition of lobbying the country. Is the focus too broad or too narrow? Are individuals lobbying in one’s own (business) interests covered? Is there an overt concentration of wealth among a small number of individuals that may justify the inclusion of individuals in the definition? If NGOs are covered by the definition, there should not be any negative consequences for them in other aspects of the law (e.g. Tax law). If this is an issue, it should be discussed here also. It will also be important for the narrative to cover what is *not* considered ‘lobbying’ under the law.

COMMENT: The definition of lobbying is too broad / imprecise. In result other regulations can't be applied. E.g. it is difficult, to establish who is a professional lobbyist and who is not. This raises further practical questions, e.g. who is required to register at the official registry? Who should be punished for lobbying without the required registration? How should institutions fulfil the required reporting obligations, etc.?

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)
- M. Zubik, 2006, Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa – uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych, Trzeci Sektor, No. 6
- Makowski G., Zbieranek J., 2007, Lobbying w Polsce – żywy problem, martwe prawo, Analizy i Opinie No. 79

2. To what extent does the law/regulation define 'lobbying targets' in a sufficiently broad manner to include members of national and subnational legislative and executive branches (including advisors) and high level officials in national and subnational public administration, regulatory bodies and private bodies performing public functions?

0 – Lobbying targets are not defined in law/ Wholly inadequate definition covering a small proportion of lobbying targets

X – Lobbying targets are inadequately defined in law (including some but not all of the above-mentioned targets)

2 – Lobbying targets are broadly and adequately defined in law to include members of national and subnational legislative and executive branches (including advisors) and high level officials in national and subnational public administration, regulatory bodies and private bodies performing public functions

Check all categories covered by law:

X National Legislators

Subnational Legislators

X National Executive

Subnational Executives

Executive Advisors

High-level public officials

Regulatory bodies

Private bodies performing public functions

Other, please specify _____

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)
- M. Zubik, 2006, Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa – uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych, Trzeci Sektor, No. 6

- Makowski G., Zbieranek J., 2007, Lobbying w Polsce – żywy problem, martwe prawo, Analizy i Opinie No. 79

3. **To what extent is the term ‘lobbying’/‘lobbying activities’ clearly and unambiguously defined in law/regulation to include any contact (written or oral communication, including electronic communication) with lobbying targets (see above) for the purpose of influencing the formulation, modification, adoption, or administration of legislation, rules, spending decisions, or any other government program, policy, or position?**

0 – No definition/Wholly inadequate definition covering a small proportion of lobbying activity

X – Partially but inadequately/too narrowly defined

2 – Definition is clear and unambiguous and is comparable to the following international standard⁸⁹: any contact (written or oral communication, including electronic communication) with lobbying targets for the purpose of influencing the formulation, modification, adoption, or administration of legislation, rules, spending decisions, or any other government program, policy, or position.

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)
- M. Zubik, 2006, Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa – uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych, Trzeci Sektor, No. 6
- Makowski G., Zbieranek J., 2007, Lobbying w Polsce – żywy problem, martwe prawo, Analizy i Opinie No. 79
- Interview with Mr. Grzegorz Ziemniak, professional lobbyist, president of the Instytut Zdrowia i Demokracji Sp. z o.o.

TRANSPARENCY

Framing Questions to bear in mind when constructing the narrative for this section: To what extent does the public have sufficient knowledge of (a) who is lobbying public representatives (b) on what issues they are being lobbied (c) when and how they are being lobbied (d) how much is being spent in the process (e) what is the result of these lobbying efforts etc? Is the onus for transparency placed on both lobbyists and public officials/representatives?

⁸⁹ See Sunlight Foundation Lobbying Guidelines (<http://sunlightfoundation.com/blog/2013/12/03/announcing-sunlights-international-lobbying-guidelines/>), the OECD Draft Report on Progress made in implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (2014, forthcoming) and Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1908 (2010) on lobbying in a democratic society

ACCESS TO INFORMATION

4. To what extent is there a comprehensive access to information law that guarantees the public's right to information and access to government data?

0 - No law exists

X - Law exists but with inadequacies⁹⁰

2 - Comprehensive law in place

References:

- K. Izdebski, Dostęp do informacji publicznej i jej ponowne wykorzystywanie [in:] G. Czubek, G. Makowski (eds.), Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia koalicji na rzecz otwartego rządu, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, pp. 12-30

5. In practice, to what extent do citizens have reasonable access to information on public sector activities and government data?⁹¹

0 - In practice, citizens face major problems in accessing information and/or frequent violations of the law

X - In practice, access is not always straightforward/citizens often face obstacles to access

2 - In practice, it is easy for citizens to access to information on public sector activities and government data

References:

- K. Izdebski, Dostęp do informacji publicznej i jej ponowne wykorzystywanie [in:] G. Czubek, G. Makowski (eds.), Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia koalicji na rzecz otwartego rządu, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, pp. 12-30

6. Do access to information laws apply to lobbying data?

0 - No law exists/Law does not apply to lobbying data

X - Some but not all lobbying data accessible under access to information laws

2 - Access to information laws cover lobbying data

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)
- The Act of 6th September 2001 on access to public information (Journal of Laws of 2001 No. 112 item 1198)

⁹⁰ The most comprehensive attempt to rate the quality of access to information laws is the RTI Rating http://www.rti-rating.org/country_data.php which is not a perfect rating system but is worth consulting. For Bulgaria, France and Spain see also Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparency_20060928.pdf. Further sources include National Integrity System Assessments & Global Integrity reports.

⁹¹ A useful source for most countries will be the Open Data Barometer <http://www.opendataresearch.org/project/2013/odb>

Comments: There is only limited relations between provisions regulating access to information and provisions concerning lobbying. Selected public institutions are obliged to register and report contacts with lobbyists. Basing on the provisions of law on access to public information citizens may simply request such data.

REGISTRATION AND DISCLOSURE BY LOBBYISTS⁹²

7. Is there a lobbyist register in the country?⁹³

0 - No register exists

X - Voluntary register exists/A register for a particular institution exists but does not apply to all lobbying activity

2 - A mandatory register exists

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)

8. Where a register exists, to what extent does it capture all who lobby professionally including professional lobbyists, public affairs consultancies, and representatives from NGOs, corporations, industry/professional associations, trade unions, think tanks, law firms, faith-based organisations and academics in the country?

0 - Wholly inadequate scope covering only a small proportion of lobbyists

X - Register captures may of the categories of lobbyists mentioned above but there are still some gaps

2 - The register clearly captures professional lobbyists, public affairs consultancies, and representatives from NGOs, corporations, industry/professional associations, trade unions, think tanks, law firms, faith-based organisations and academics.

Check all categories covered by register:

X Professional lobbyist

X Private Sector Representatives

X Public affairs consultancies

X Representative from NGO

X Representative from a for-profit corporation

X Representative from industry/professional association

X Trade unions

⁹² Where no register exists, it is most likely that Questions 6-23 will be answered in the negative and all be scored 0. This is fine and can be used as a strong advocacy message when the transparency score reflects this lack of attention to lobbying transparency.

⁹³ These questions refer in the main to a public lobbyist registry which would apply to a broad range of lobbying targets across a range of public institutions (see Definition questions for 'best practice' scope of institutions and targets that should be covered by a registry). Where individual institutions have adopted their own registries, these should be assessed using the framework but the narrative should explicitly state the limitations in scope of the institutions covered. Furthermore, in such cases, scoring should be discussed with TI-S, as there are comparability issues to consider.

- Think tanks
- Law firms
- Faith-based organisations
- Academics
- Other, please specify e.g. individuals

COMMENT: Register is obligatory only for professional lobbyist. However, because of the vague definition of lobbying and in particular professional and lack of consistent interpretation of the provisions of the "lobbying law" no one can be sure, if is not a professional lobbyist. On the other side, professional lobbying without registration is penalized by the Ministry of Administration and Digitization by fine up to 13 000 EUR. Of course, in case of penalty one can appeal to the administrative court, but it is always safer to register that risk a long lasting case before the court. That is why, in practice, the register of professional lobbyist covers anyone and is full of all kinds of stakeholders.

References:

- M. Wiszowaty, 2006, Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Przegląd Sejmowy, Vol. 5(76), pp. 41-73

9. To what extent are lobbyists required to register in a timely (within 10 days of beginning of lobbying activity) manner?

0 - No compulsory registration

1 - Lobbyists required to register, but with significant time lag (more than 10 days)

- Lobbyists required to register within 10 days of beginning lobbying activity

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)

10. To what extent are lobbyists required to report regularly on their lobbying activities and expenditures in a timely manner (max real-time - min quarterly)?

- No requirement to report/Reporting less often than annually

1 - Reporting requirement less often than quarterly but more often than annually

2 - Realtime - Quarterly reporting required

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)

11. To what extent are lobbyists and organizations that lobby required to publicly disclose relevant personal and employment information: name of the organization (if applicable); address and contact information; names of all active lobbyists working on behalf of the organization (if applicable)?

- X** - No information required to be publicly disclosed by lobbyists
 1 - Only basic information required to be publicly disclosed
 2 - Sufficient information required to be publicly disclosed

Check all categories covered by law:

- Name (of individual or organisation)
 Address and contact details
 Names of all active lobbyists working on behalf of organisation
 Other

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)

12. To what extent are lobbyists and organizations that lobby required to publicly disclose relevant information on lobbying objectives and clients: name of the persons or organizations paying for the lobbying activities; names of the lobbyists' clients; specific subject matter lobbied?

- X** - No information required to be publicly disclosed by lobbyists
 1 - Only basic information required to be publicly disclosed
 2 - Sufficient information required to be publicly disclosed

Check all categories covered by law:

- Name of the persons or organizations paying for the lobbying activities
 Names of the lobbyists' clients
 Specific subject matter lobbied
 Specific legislative proposals, bills, regulations, policies, programmes, grants, contributions or contracts sought

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)

13. To what extent are lobbyists and organizations that lobby required to publicly disclose relevant information on who they are lobbying and what they are advocating: name and title of the public representative or public body with whom the lobbyist engaged and the date and type of such engagement as well as any information and/or supporting documentation communicated to policymakers?

X - No requirement to report

1 - Only basic information required to be publicly disclosed

2 - Sufficient information required to be publicly disclosed

Check all categories covered by law:

The name of the public representative or public body with whom the lobbyist engaged

Date of engagement

Type of engagement (personal visit, accepted invitation to event, official hearing)

Supporting documentation communicated to policymakers

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)

14. To what extent are lobbyists and organizations that lobby required to publicly disclose lobbying expenditures, including spending on efforts to support lobbying, loans, sponsorships, retainers, or the purchase of tickets for fundraising events?

X - No information on expenditures required to be publicly disclosed by lobbyists

1 - Only basic information on expenditures required to be publicly disclosed

2 - Sufficient information on expenditures required to be publicly disclosed

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)

15. To what extent are lobbyists and organizations that lobby required to publicly disclose political donations to parties and candidates?

X - No requirement for public disclosure of political donations

1 - Insufficient requirements for public disclosure of political donations

2 - Sufficient information on political donations required to be publicly disclosed

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)

16. To what extent are lobbyists required to publicly disclose 'in kind' contributions: In-kind contributions may include advertising, use of facilities, design and printing, donation of equipment, or the provision of board membership, employment or consultancy work for elected politicians or candidates for office?

- X** - No information on 'in-kind' contributions required to be publicly disclosed by lobbyists
 1 - Insufficient information on 'in-kind' contributions required to be publicly disclosed by lobbyists
 2 - Sufficient information on 'in-kind' contributions required to be publicly disclosed

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)

17. Is information disclosed by lobbyists publicly available online in a searchable machine-readable open-data format?

- X** - Information not available online
 1 - Information available online but not in a searchable machine-readable open-data format (eg. Hand-written and scanned documents used)
 2 - Information publicly available online in a searchable machine-readable open-data format

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)

18. To what extent do the lobbyists register and provide sufficient/timely information in line with legislative obligations?

- 0 - Little or no compliance with legal obligations
X - Some lobbyists comply but there are many cases of non-compliance
 2 - Broad compliance with legal obligations

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)

OVERSIGHT, VERIFICATION AND SANCTIONS

19. To what extent is there an independent, mandated and well-resourced oversight entity charged with managing registration of lobbyists, offering guidance to individuals and organisations, monitoring returns, and investigating apparent breaches or anomalies (this includes powers to investigate complaints made but also to instigate investigations even where no complaint has been lodged)?

X - No oversight entity exists

1 - Oversight agency exists but it is under-resourced and/or insufficiently mandated to provide meaningful oversight

2 - A fully mandated and resourced oversight entity is in place

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)

20. To what extent is there a pro-active verification mechanism to audit disclosures and reports and detect anomalies?

X - No verification mechanism exists

1 - Verification exists but is inadequate

2 - Adequate verification mechanism exists

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)

21. In practice, to what extent are anomalies detected and followed up on by the oversight body?

X - Little or no detection of anomalies

1 - In general, the oversight body is somewhat active in following up on anomalies detected

2 - In general, the oversight body is active in following up on anomalies detected

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)

22. In practice, to what extent are anomalies detected and reported by others (e.g. investigative journalists) followed up on by the oversight body?

X - Little or no detection of anomalies

1 - In general, the oversight body is somewhat active in following up on anomalies detected and reported by others

2 - In general, the oversight body is active in following up on anomalies detected and reported by others

References:

- A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipski, Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu, ISP, Warszawa 2011

23. To what extent does the law provide for penalties for knowingly filing a false lobbying registration return or failure to file a return?

0 - No penalties exists

X - Penalties exist but they are inadequate

2 - Adequate penalties exist in law

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)
- M. Wiszowaty, 2006, Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Przegląd Sejmowy, Vol. 5(76), pp. 41-73

24. To what extent are penalties for knowingly filing a false return or failure to file a lobbying registration return implemented in practice?

0 - Never

1 - Sometimes

2 - Always

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)

25. To what extent are oversight bodies required to publicly disclose the names of all individuals or organizations found to have violated lobbying rules or regulations?

X - No requirement to publicly disclose names of those who violate rules

1 - Disclosure of names of those who violate rules is at the discretion of the oversight body

2 - Mandatory disclosure of names of those who violate rules and details of the violation

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)

26. To what extent are the names of all individuals or organizations found to have violated lobbying rules or regulations published in practice?

0 - Never

X - Sometimes

2 - Always

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)

Comments: As there is no such an obligation in the law, cases of any kind of violations of lobbying rules aren't published. Such information are sometimes provided by the media or general data (e.g. about the number fines for conducting professional lobbying without registration) are available on request.

LEGISLATIVE FOOTPRINT

27. To what extent does the law require the publication of a 'Legislative Footprint' (document that details the time, event, person, and subject of legislators' and senior public officials'⁹⁴ contact with a stakeholder) as an annex to all legislative records?

0 - No legislative footprint foreseen in law

X - Piecemeal requirements to indicate who has sought to influence legislative or policy making processes in place

2 - The law requires publication of a legislative footprint as an annex to all legislative records

References:

- Resolution No. 49 of the Council of Ministers of 19th March 2002 – Rules of procedure of the Council of Ministers (Polish Monitor of 2002 nr 13 item 221)

⁹⁴ Generally senior public officials are considered as those in management positions with decision-making authority.

28. In practice, do legislators/public officials publish a legislative footprint including details of the time, person, and subject of contacts with stakeholders?

- 0 - No information on contacts publicly disclosed by legislators/public officials
X - Some but insufficient information on contacts publicly disclosed by legislators/public officials
 2 - Sufficient details of legislators' contact with stakeholders published

References:

- Resolution No. 49 of the Council of Ministers of 19th March 2002 – Rules of procedure of the Council of Ministers (Polish Monitor of 2002 nr 13 item 221)

29. To what extent are senior public officials required to pro-actively publish documentation related to meetings: calendars, agendas, documentation received from lobbyists etc?

- X** - No requirement to make documentation related to meetings public
 1 - Piecemeal requirements to make documentation related to meetings public
 2 - The law requires publication of comprehensive documentation related to meetings: calendars, agendas, documentation received from lobbyists

References:

- K. Izdebski, Dostęp do informacji publicznej i jej ponowne wykorzystywanie [in:] G. Czubek, G. Makowski (eds.), Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia koalicji na rzecz otwartego rządu, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, pp. 12-30
- The Act of 6th September 2001 on access to public information (Journal of Laws of 2001 No. 112 item 1198)

30. To what extent are public representatives (national and subnational legislators) required to pro-actively publish documentation related to meetings: calendars, agendas, documentation received from lobbyists etc?

- X** - No requirement to make documentation related to meetings public
 1 - Piecemeal requirements to make documentation related to meetings public
 2 - The law requires publication of comprehensive documentation related to meetings: calendars, agendas, documentation received from lobbyists

References:

- K. Izdebski, Dostęp do informacji publicznej i jej ponowne wykorzystywanie [in:] G. Czubek, G. Makowski (eds.), Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia koalicji na rzecz otwartego rządu, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, pp. 12-30
- The Act of 6th September 2001 on access to public information (Journal of Laws of 2001 No. 112 item 1198)

INTEGRITY

Framing Questions to bear in mind when constructing the narrative for this section: Is there a robust ethical framework for lobbyists (and companies) and lobbying targets in the country and to what extent is it working? Is the onus for integrity placed on both lobbyists and public officials/representatives?

POST-EMPLOYMENT AND PRE-EMPLOYMENT RESTRICTIONS

31. To what extent does the law provide proportionate moratoria or 'cooling off periods' before former members of parliament, senior public servants, ministers and advisers can work as lobbyists?

0 - No cooling off period in place

X - Less than 2 year cooling off period in place

2 - Cooling off period of at least 2 years in place

References:

- The Act of Law of 1997 "On the Limitation of Economic Activity by Persons Performing Public Functions", the so-called "Anti-corruption Act" (Journal of Laws of 2005, No. 106, item 679)

32. To what extent do 'cooling off periods' for those who wish to work as lobbyists apply to former members of parliament (national and subnational levels), senior public servants (including in regulatory bodies), members of executive (national and subnational levels) and advisers?

X - No cooling off period in place

1 - Cooling off period is in place but does not apply to all categories above

2 - Cooling off period applies to all categories above

Tick categories covered:

- Former members of parliament (national)
- Former members of parliament (sub-national)
- Former members of national Executive
- Former members of subnational Executives
- Advisers
- Senior Public Servants
- Senior staff of regulatory bodies
- Other

References:

- The Act of Law of 1997 On the Limitation of Economic Activity by Persons Performing Public Functions (Journal of Laws of 2005, No. 106, item 679)
- The Act of Law of 1996 on the Conduct of the Mandate of Member of Sejm and Member of Senate (Journal of Laws, No. 73 item 350)

33. In practice to what extent do former members of parliament, senior public servants, members of the executive and advisers move easily and directly into the lobbying sector?

0 - There have been a significant number of cases of former members of parliament, senior public servants, ministers, ministerial advisers moving directly into the lobbying sector

X - There have been a number of cases of former members of parliament, senior public servants, ministers, ministerial advisers to moving directly into the lobbying sector

2 - Former members of parliament, senior public servants, ministers, ministerial advisers rarely move directly into the lobbying sector, usually respecting a cooling off period

Comments: There are no hard data on this. The score is based on the observations and expertise of the author.

34. To what extent does the law require former members of parliament (national and subnational levels), senior public servants (including in regulatory bodies), members of executive (national and subnational levels) and advisers to receive permission from a designated ethics office/agency before taking up an appointment in the private sector where they could lobby their previous employer?⁹⁵

X - No permission required

1 - Insufficient Restrictions (Insufficient coverage)

2 - Permission required and applies to all above-mentioned categories

References:

- The Act of Law of 1996 on the Conduct of the Mandate of Member of Sejm and Member of Senate (Journal of Laws, No. 73 item 350)

35. In practice, to what extent do former members of parliament (national and subnational levels), senior public servants (including in regulatory bodies), members of executive (national and subnational levels) and advisers seek permission from a designated ethics office/agency before taking up an appointment in the private sector where they could lobby their previous employer?⁹⁶

X - Never

1 - Sometimes

2 - Always

Comments: There are no hard data on this. The score is based on the observations and expertise of the author.

⁹⁵ A good source of information for this indicator is the OECD Draft Report on Progress made in implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, p.59-62

⁹⁶ A good source of information for this indicator is the OECD Draft Report on Progress made in implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, p.63

36. To what extent is there an independent, mandated and well-resourced oversight entity charged with managing post and pre-employment restrictions, offering guidance to individuals and organisations, and investigating apparent breaches or anomalies?

X - No oversight entity exists

1 - Oversight agency exists but it is under-resourced and/or insufficiently mandated to provide meaningful oversight

2 - A fully mandated and well-resourced oversight entity is in place

Comments: Such a body simply doesn't exist.

CODES OF ETHICS FOR PUBLIC SECTOR EMPLOYEES

37. To what extent is ethical/responsible lobbying addressed in public sector codes of conduct (e.g. do they specify standards on how public officials should conduct their communication with interest groups, specify a duty of documentation of contacts, duty to report unregistered or unlawful lobbying to superiors?)

0 - No code of conduct exists for public officials and/or codes of conduct do not reflect ethical lobbying guidelines

X - Codes of conduct address ethical lobbying in a piecemeal or insufficient manner

2 - Codes of conduct comprehensively address ethical lobbying

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)
- Order of 2011 of the President of the Council of Ministers on the Guidelines on the Rules of Civil Service and the Rules of Ethics of the Corpus of Civil Service (Polish Monitor No. 93, item 953)

38. To what extent do public sector codes of conduct specify standards on how public officials should deal with conflicts of interest issues?

0 - No code of conduct exists for public officials and/or codes of conduct do not adequately reflect conflict of interest issues

1 - Codes of conduct address conflict of interest issues in a piecemeal or insufficient manner

X - Codes of conduct comprehensively address conflict of interest issues

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)
- Order of 2011 of the President of the Council of Ministers on the Guidelines on the Rules of Civil Service and the Rules of Ethics of the Corpus of Civil Service (Polish Monitor No. 93, item 953)

- G. Makowski, R. Sobiech, A. Stokowska, Policies Towards the Conflict of Interest in Polish Government Administration, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa (to be published in 2014)

39. To what extent do public sector codes of conduct specify standards on how public officials should deal with gifts and hospitality issues?

0 - No code of conduct exists for public officials and/or codes of conduct do not adequately reflect gifts and hospitality issues

X - Codes of conduct address reflect gifts and hospitality issues in a piecemeal or insufficient manner

2 - Codes of conduct comprehensively address reflect gifts and hospitality issues

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)
- Order of 2011 of the President of the Council of Ministers on the Guidelines on the Rules of Civil Service and the Rules of Ethics of the Corpus of Civil Service (Polish Monitor No. 93, item 953)
- The Act of Law of 1997 "On the Limitation of Economic Activity by Persons Performing Public Functions", the so-called "Anti-corruption Act" (Journal of Laws of 2005, No. 106, item 679)
- G. Makowski, R. Sobiech, A. Stokowska, Policies Towards the Conflict of Interest in Polish Government Administration, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa (to be published in 2014)

40. To what extent do public sector codes of conduct deal comprehensively with interest and asset declaration issues?

0 - No code of conduct exists for public officials and/or codes of conduct do not adequately reflect asset declaration issues

X - Codes of conduct address asset declaration issues in a piecemeal or insufficient manner

2 - Codes of conduct comprehensively address asset declaration issues

References:

- The Act of Law of 1997 "On the Limitation of Economic Activity by Persons Performing Public Functions", the so-called "Anti-corruption Act" (Journal of Laws of 2005, No. 106, item 679)
- G. Makowski, R. Sobiech, A. Stokowska, Policies Towards the Conflict of Interest in Polish Government Administration, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa (to be published in 2014)

41. To what extent is there a complaint mechanism allowing any public official or citizen to report violations of the public sector code of conduct?

- 0 - No complaints mechanism exists
 1 - Complaints mechanism exists but is limited in scope
X - Robust complaints mechanism exists

References:

- the Code of Administrative Procedure (Journal of Laws of 1960, No. 30, item 168)

42. To what extent are there training and awareness-raising programmes for public officials on integrity issues, including lobbying rules and guidelines?

- 0 - No training/awareness-raising programmes exist on integrity issues
X - Piecemeal and irregular approach to training/awareness-raising on integrity issues
 2 - Comprehensive and regular training/awareness-raising on integrity issues

References:

- G. Makowski, R. Sobiech, A. Stokowska, Policies Towards the Conflict of Interest in Polish Government Administration, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa (to be published in 2014)
- G. Czubek, G. Makowski (eds.), Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia koalicji na rzecz otwartego rządu, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2013

CODES OF ETHICS FOR LOBBYISTS

43. To what extent is there a statutory code of conduct for lobbyists including clear sanctions for failure to adhere to lobbying regulations?

- X** - No code of conduct exists
 1 - Code of conduct exists but it is inadequate
 2 - Statutory code of conduct including sanctions exists

Comment: No such a code exists.

44. In practice, to what extent are sanctions applied for failure to adhere to lobbying regulations?

- 0 - Sanctions rarely/never applied
X - Sanctions applied, but inconsistently
 2 - Sanctions consistently applied

References:

- M. Wiszowaty, 2006, Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Przegląd Sejmowy, Vol. 5(76), pp. 41-73
- Projekt założeń ustawy o lobbignu z 2010 r., KPRM, Warszawa 2010, http://www.osielsko.pl/File/Blog/file/NGO/KRRiT/KRRT_projekt.pdf (access: 2014.06.30)

45. To what extent does the law and/or the lobbyists' code of conduct require disclosure regarding and provide restrictions on lobbyists being hired to fill a regulatory, financial decision-making or advisory post in government?

X - No disclosure requirements or restrictions in place

1 - Insufficient Restrictions and disclosure requirements (e.g. lobbyist must deregister but no further restrictions)

2 - Sufficient disclosure requirements and restrictions in place (e.g. potential veto of appointment and/or restriction in types of decisions the employee would be involved in making)

Comment: No such a code exists.

46. To what extent does the law and/or codes of conduct prohibit simultaneous employment as a lobbyist and a public official?

X - No mention of prohibition of simultaneous employment as a lobbyist and a public official

1 - Law/Code of conduct discourages but does not explicitly prohibit simultaneous employment as a lobbyist and a public official

2 - Law/Code of conduct explicitly prohibits simultaneous employment as a lobbyist and a public official

Comment: No such a code exists.

47. To what extent is there a complaint mechanism allowing any policy-maker or citizen to report violations of the lobbying regulations?

0 - No complaints mechanism exists

X - Complaints mechanism exists but is limited in scope

2 - Comprehensive complaints mechanism exists

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)

SELF-REGULATORY CODES OF ETHICS FOR LOBBYISTS

48. To what extent are there self-regulatory code(s) of ethics managed by professional association(s) for lobbyists or by companies themselves?*

- X** - No code of ethics exists
 1 - Code of ethics exists but it is inadequate
 2 - Code of ethics including sanctions exists

Comment: No such a code exists.

49. To what extent do existing self-regulatory codes of ethics for lobbyists include specific behavioural principles that steer lobbyists away from unethical situations? *⁹⁷

- X** - Codes do not provide any behavioural principles that steer lobbyists away from unethical situations
 1 - Codes mention behavioural principles but are vague and/or incomplete
 2 - Codes of ethics for lobbyists include specific behavioural principles that steer lobbyists away from unethical situations

Check all categories covered by codes:

- Requiring honesty and accuracy of information provided to public officials
- Requiring early disclosure to public officials of the identity of client and interests being represented
- Refraining from using information obtained in violation of the law
- Refraining from encouraging public officials to violate the law
- Banning gifts above a de minimis value, fees, employment or any other compensation from a lobbyist to a public official.
- Requiring speedy disclosure of any conflict of interest and management of such conflicts of interest or recusal
- Making ethics training a condition of membership in the association.
- Establishing a reasonably independent mechanism for monitoring and enforcing compliance to the ethics code.
- Others, please specify _____

Comment: No such a code exists.

⁹⁷ Based on OECD (2009) Lobbyists, government and public trust: Promoting integrity by self-regulation, p.33
<http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/pgc%282009%299>

50. To what extent do existing self-regulatory codes require lobbyists to publicly disclose the identity of who they are representing and what they are lobbying for?*

X - No information required to be publicly disclosed by lobbyists

1 - Only basic information required to be publicly disclosed and/or the information is not public

2 - Sufficient information required to be publicly disclosed (name of the persons or organizations paying for the lobbying activities; names of the lobbyists' clients; specific subject matter lobbied)

Comment: No such a code exists.

51. To what extent do existing self-regulatory codes prohibit simultaneous employment as a lobbyist and a public official?*

X - No mention of prohibition of simultaneous employment as a lobbyist and a public official

1 - Code of conduct discourages but does not explicitly prohibit simultaneous employment as a lobbyist and a public official

2 - Code of conduct explicitly prohibits simultaneous employment as a lobbyist and a public official

Comment: No such a code exists.

52. To what extent is there a complaint mechanism allowing any member or non-member of the association to report violations of the lobbying code of ethics?*

X - No complaints mechanism exists

1 - Complaints mechanism exists but is limited in scope

2 - Robust complaints mechanism exists

Comment: No such a code exists.

53. To what extent are there reasonably independent mechanisms for the monitoring and enforcement of compliance with the ethics code(s)?*

X - No monitoring and enforcement mechanisms exists

1 - The monitoring mechanism exists but is not independent, or is limited in scope

2 - A robust and reasonably independent monitoring and enforcement mechanism exists

EQUALITY OF ACCESS - THE LEVEL PLAYING FIELD

Framing Questions to bear in mind when constructing the narrative for this section:

Are there are sufficient spaces in the system to allow for diverse participation and contribution of ideas and evidence by a broad range of interests that lead to policies, laws, and decisions which best serve society and broad democratic interests?

CONSULTATION AND PUBLIC PARTICIPATION IN DECISION-MAKING

54. To what extent is the Parliament required by law to allow citizens and the public (corporations and civic organizations) to provide equal input to members regarding items under consideration, with sufficient notice and time incorporated in the legislative process to receive this input?

0 - The legal framework does not consider the provision of input to the legislative process.

1 - The legal framework allows for citizens and the public (corporations, civic organizations) to provide input to parliament, but it does not make any provisions regarding equal access, sufficient notice and time to receive this input

X - Parliament is required by law to allow the citizens and the public (corporations and civic organizations) to provide equal input to members regarding items under consideration, with sufficient notice and time incorporated in the legislative process to receive this input.

References:

- G. Czubek, G. Makowski (eds.), *Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia koalicji na rzecz otwartego rządu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2013

55. To what extent does the legal framework lay out in a law or a group of laws the varied means for public participation in the formulation, implementation, and evaluation of policies, including timeframes and specific mechanisms to disseminate public meeting information, attendance and participation rules, instruments and tools to submit comments and opinion on specific policies?

0 - There are no procedures and rules for participation in policy discussions and decision making processes, or they are ad hoc to each policy and decision making process.

X - There are some provisions for making public the means of participation in policy, but they are not specific, or they are relegated to policy directives.

2 - Yes, there is a specific regulatory framework that clearly lays out in a law or a group of laws the varied means for public participation in the formulation, implementation, and evaluation of policies, including timeframes and specific mechanisms to disseminate public meeting information, attendance and participation rules, instruments and tools to submit comments and opinion on specific policies.

References:

- G. Czubek, G. Makowski (eds.), *Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia koalicji na rzecz otwartego rządu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2013

56. To what extent does the legal framework explicitly require public authorities to ensure equal participation by all affected groups and stakeholders in decision-making processes?

0- There are no provisions regarding the consultation of groups and stakeholders affected by policy.

1- Some provisions regarding the equal participation of affected groups exist, but they are not specific, or they are relegated to policy directives.

X - The legal framework explicitly requires public authorities to ensure equal participation by all affected groups and stakeholders in decision-making processes.

57. In practice, which of the following forms of public participation are routinely used?⁹⁸

X Informal consultation with selected groups

Broad circulation of proposals for comment

X Public notice and calling for comment

Public meeting

X Posting proposals online

X Advisory/Expert Groups

Preparatory Public Commission/committee

Others, please specify _____

References:

- G. Czubek, G. Makowski (eds.), *Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia koalicji na rzecz otwartego rządu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2013

58. In practice, to what extent are consultations open to participation from any member of the public?

0 - Consultations are rarely/never open to any member of the public

X - Consultations are sometimes but not always open to any member of the public

2 - Consultations are generally open to any member of the public

References:

- G. Czubek, G. Makowski (eds.), *Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia koalicji na rzecz otwartego rządu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2013

⁹⁸ A good source of information for indicators 56-58 is the OECD Draft Report on Progress made in implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, p. 20. The indicator questions draw heavily on the OECD draft report.

59. In practice, to what extent are the views of participants in the consultation process made public?

- 0 - The views of participants in the consultation process are rarely/never made public
 1 - The views of participants in the consultation process are sometimes but not always made public
X - The views of participants in the consultation process are always made public

References:

- G. Czubek, G. Makowski (eds.), *Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia koalicji na rzecz otwartego rządu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2013
- *Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych. Wyniki badania organizacji pozarządowych*, MPiPS, Warszawa 2009

60. To what extent does the legal framework explicitly require public authorities to provide a detailed justification on why and how various submissions have or have not been taken into account in policy and decision-making processes after consultation?

- X** - There are no provisions requiring public authorities to explain whether and how they have considered participation, or there is no participation provided for.
 1 - There are some provisions requiring public authorities to explain whether and how they have considered submissions, but they are not specific, or they are relegated to policy directives.
 2 - The law explicitly requires public authorities to provide a detailed justification on why and how submissions have or have not been taken into account in policy and decision-making processes after consultation.

References:

- G. Czubek, G. Makowski (eds.), *Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia koalicji na rzecz otwartego rządu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2013
- *Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych. Wyniki badania organizacji pozarządowych*, MPiPS, Warszawa 2009

ADVISORY/EXPERT GROUP COMPOSITION⁹⁹

61. To what extent is there a legal obligation to have a balanced composition (between private sector and civil society representatives) of advisory/expert groups?

X - No requirement to have balanced composition

2 - The law requires meaningful balanced composition between private sector and civil society representatives

References:

- Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych. Wyniki badania organizacji pozarządowych, MPiPS, Warszawa 2009

62. In practice, to what extent is there a balanced composition (between private sector and civil society representatives) of advisory/expert groups?

0 - Advisory groups are generally biased towards particular interests

X - Advisory groups are sometimes balanced, sometimes not

2 - There is a meaningful balance between private sector and civil society representatives on advisory groups

References:

- Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych. Wyniki badania organizacji pozarządowych, MPiPS, Warszawa 2009

63. To what extent are lobbyists prohibited from sitting on advisory/expert groups in a personal capacity?

X - Lobbyists can freely sit on advisory groups in a personal capacity

2 - Lobbyists are prohibited from sitting on advisory/expert groups in a personal capacity

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)
- Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych. Wyniki badania organizacji pozarządowych, MPiPS, Warszawa 2009

⁹⁹ Following the OECD definition, here an advisory or expert group refers to any committee, board, commission, council, conference, panel, task force or any subcommittee set up by government (executive, legislative or judicial branch) or any of its subgroups to provide it with advice, expertise or recommendations. In some countries, advisory groups will be regulated differently depending on which sector/institution is concerned. If this is the case, we suggest the focus should be on *parliamentary* advisory group involved in the process of legislating. A good source of information for this set of indicators is the OECD Draft Report on Progress made in implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, p. 66-68. The indicator questions draw heavily on the OECD draft report.

64. To what extent are corporate executives prohibited from sitting on advisory groups in a personal capacity?

- Corporate executives can freely sit on advisory groups in a personal capacity
2 - Corporate executives are prohibited from sitting on advisory/expert groups in a personal capacity

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)
- Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych. Wyniki badania organizacji pozarządowych, MPiPS, Warszawa 2009

65. With regard to advisory/expert groups, to what extent is membership information, agendas, minutes and participants' submissions required to be made public?

- 0 - Information not publicly available
 - Information available, but only on request
2 - Information publicly available online or in print form

References:

- Act of Law of 2005 on Lobbying in the Law Making Process (Journal of Laws of 2005 No. 169, item 1414)
- Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych. Wyniki badania organizacji pozarządowych, MPiPS, Warszawa 2009

