

## **Wystąpienie prof. Krzysztofa JasiECKiego na konferencji 27 listopada 2008 roku**

Jako socjolog zajmujący się badaniem instytucji i jakości rządzenia w Polsce postrzegam przedstawiony raport jako pierwsze kompleksowe i wielowymiarowe badanie tego skomplikowanego problemu, jakim jest lobbing i sposób jego uregulowania u nas. Nie przypadkiem tylko w kilku krajach na świecie uregulowano prawnie problem lobbingu i to pokazuje na stopień trudności. We Włoszech np. od 15 lat trwają dyskusje nad regulacją i do dziś nie rozwiązano tego problemu.

Dzisiejsza dyskusja pokazała, że potrzebny jest zewnętrzny bodziec, inspiracja np. dla parlamentarzystów, polityków do tego, aby kompleksowo zastanowić się nad procedurami, aktorami gry politycznej, doświadczeniami praktyków, badaczy, zasadami i interpretacją sytuacji, wynikającej z różnych punktów widzenia. Cieszy wyrażona otwartość parlamentu na raport i dyskusję nad wnioskami.

Dla mnie – socjologa - lobbing jest interesujący, ponieważ stanowi soczewkę, która pokazuje jakość działania instytucji publicznych – to jest szczególne miejsce styku interesu polityki, ideologii, rządu, parlamentu itd. Raport daje też jedną z odpowiedzi na pytanie, dlaczego inni nas przeganiają. Dlaczego raporty różnych instytucji np. Banku Światowego, pokazują, że polski system regulacyjny, polskie instytucje są coraz gorszej jakości. Rankingi *Doing Business*, *Strategia Lizbońska* pokazują: spada innowacyjność, konkurencyjność, brak doskonalenia procedur. Rozwiązanie tych zagadnień zaczyna się w parlamencie i rządzie. Patrzę na to z punktu widzenia efektów. Jednym z aspektów raportu jest pobudzenie refleksji, co można zrobić, żeby podnieść jakość stanowionego prawa i na ile te procedury można doskonalic, żeby legitymizować demokrację w Polsce. Bo przecież zasadniczym problem jest to, że jest duża grupa ludzi, którzy się wyłączają z tej gry.

Zasadnicze pytanie to, co należy zmienić w procesie stanowienia prawa. Są różne punkty widzenia; na podstawie lektury różnych analiz można wskazać na dwa: jeden radykalny - należy zmienić wszystko, cały proces. Znam takie raporty Ernst&Young czy Fundacji CASE, w których podawano przykłady, np. w Dubaju, który nie miał żadnych istotnych rozwiązań w tym obszarze, i okazało się, że zaczęto wprowadzać nowy system regulacyjny prawie od zera, który spowodował, że Dubaj stał się centrum biznesu na Środkowym Wschodzie. To nie jest tylko problem pieniądza, to problem przejrzystości prawa, jakości instytucji publicznych, logiki gry. Taki wariant jednak nie jest możliwy w naszych warunkach. Jeśli popatrzeć na Polskę, to koncentrujemy się na poprawianiu tego, co mamy - to taka pozytywistyczno-realistyczna strategia.

Przedstawię moje uwagi na temat logiki procesu, czy też ram proces stanowienia prawa z perspektywy instytucjonalnej, a nie prawniczej, ponieważ jestem socjologiem.

### Widoczna jest asymetria systemu reprezentacji interesów

W raporcie mówi się, że system reprezentacji interesów jest tak skonstruowany, że niektóre środowiska, np. przez Komisję Trójstronną czy Komisję Wspólną Rządu i Samorządu mają na różne sposoby lepiej reprezentowane interesy w systemie politycznym. Kiedy porówna się instytucjonalny system polski z systemami krajów zachodnich to pojawia się pytanie, dlaczego w tym systemie nie ma innych aktorów? Dlaczego jest słaba pozycja organizacji pozarządowych, organizacji konsumenckich, czy innych typów, coraz bardziej dynamicznych i ważnych dla życia społecznego aktorów. Ma miejsce koncentrowanie się na tych, którzy wcześniej zdobyli pozycję i zmonopolizowali ją w strukturze władzy, a dzieje się to obok ważnych procesów. Ta anachroniczna struktura reprezentacji konserwuje koncentrację interesów i umożliwia forsowanie własnych interesów.

### Modyfikacja zasad techniki prawodawczej

Są symptomy, zapowiedzi zmian, że w pewnych zakresach idziemy w dobrym kierunku: to centralne tworzenie ustaw, reforma Rządowego Centrum Legislacji (RCL) – wzmocnienie roli i funkcji RCL. Te zmiany nie są wystarczające, ale to dobry ruch.

#### Problemem jest otoczenie instytucjonalne wpływające na system prawa

Należy wskazać na słabość pionów prawnych, konflikty interesów, zapisy, które umożliwiają urzędnikom uczestniczenie w procesach takich jak np. konsultacje czy szkolenia – co oznacza otwartość na możliwość kupienia decyzji. Wszyscy, którzy się tym interesują wiedzą, że na urzędników wpływa się przez zatrudnianie ich za pieniądze, po godzinach przy konsultowaniu projektów ustaw i przez to można wpływać na ten proces.

Właściwy i konieczny do wykonania jest wniosek z raportu: maksymalnie ukrócić takie możliwości, ale trzeba pamiętać, że takie propozycje spotykają się z niechęcią ministerstw np. Ministerstwa Finansów.

#### Strukturalna słabość administracji rządowej

Ma na nią wpływ słabość obsługi legislacyjnej i duża rotacja prawników.

Prawnicy pracują najczęściej 2-3 lata w instytucjach publicznych, a potem odchodzą do kancelarii prawnych lub firm, z którymi współpracowali będąc w administracji rządowej. Jest to problem, który wychodzi poza legislacyjne proste rozwiązania. Co zrobić, żeby wzmocnić pozycje tych pionów? Brak działań w tym kierunku przyniesie spadek profesjonalizmu, brak kompetencji i zwiększy labilność instytucji.

#### Niedoskonałość procedur oceny skutków regulacji (OSR)

Obiektywizacja prawa wymaga analiz skutków wprowadzania nowych przepisów. Jest jednak słabo rozwijana i rzadko podejmowana w zakresie, jaki jest konieczny.

#### Nie najlepsza organizacja procesu prowadzenia konsultacji

W raporcie wyraźnie pokazano, że jest niejasny, nieprecyzyjny, zbyt krótki czas; panuje pośpiech legislacyjny. Pojawił się problem generalny: ostatnio miały miejsce dyskusje na temat jakości pracy obecnej koalicji. Organizacje biznesu, media podkreślały, że w ciągu pierwszego roku prac koalicji PO-PSL przygotowano małą liczbę ustaw, niewiele ich skierowano do parlamentu przez co miały miejsce przestoje instytucjonalne (senat), a potem doszło do „zasypywania” ustawami, nadmiaru stanowionego prawa. Mieliśmy do czynienia ze złamaniem pewnych reguł, które również zostały przyjęte przez ustawę o prowadzeniu działalności lobbingowej, jak np. przygotowywanie harmonogramu ustaw, który przedstawiany jest z pewnym wyprzedzeniem, itd.

Można przewidzieć, że przy niewłaściwym trybie i niewłaściwej organizacji pracy legislacyjnej jakość stanowionego prawa będzie po prostu zła.

#### Wzmocnienie instytucji wysłuchania publicznego

Należy przenieść je na wcześniejszy etap, etap założeń do projektu, a nie dyskutować na etapie, na którym nie da się już nic zmienić. Obecnie przeprowadzenie wysłuchania publicznego jest fikcją demokracji, kosmetyką, fasadą. Zapraszamy, rozmawiamy, ale na tym etapie nic nie da się zmienić, ponieważ wszystko zostało już na wcześniejszych poziomach ustalone.

#### Ustalenie wspólnych standardów dla wszystkich ministerstw

Monitoring wykazał, że każde ministerstwo ma swoje własne standardy; jeśli każdy ma swoje, to trudne jest „wspólne” ustandaryzowanie i przestrzeganie procedur. Trudno porównać rzeczy nieporównywalne.

### Propagowanie właściwych standardów

Wróć do dyskusji o dziennikarstwie, dla którego charakterystyczna jest pogoń za newsem i sensacją, sprawami, które odwracają uwagę od spraw ważnych, istotnych. Kiedy opinię publiczną karmi się takim sprawami, to trudno od niej wymagać, aby skupiała się na poważnych sprawach. Na to nie ma prostych recept. Jednak należy pamiętać o tym, że w różnych krajach obowiązują różne style dziennikarstwa. Są takie, w których poważna dyskusja o poważnych sprawach, głębsza refleksja jest możliwa. W Polsce to nie jest problem poszczególnych dziennikarzy, ale zorganizowania pracy w instytucjach.

### Upowszechnianie dobrych praktyk

Instytucje unijne czy Rada Europy zajmują się problemami wg. określonego schematu, który warto przypomnieć, który u nas rzadko funkcjonuje: krytyczna diagnoza, pozytywne rekomendacje i dyskusja o dobrych praktykach. Warto ten model rozpowszechniać, ponieważ rozmowy u nas w mediach kończą się na krytyce, tego co jest. Bardzo rzadko pojawia się coś, co stymulowałoby alternatywne myślenie: tu jest tak, tam inaczej, popatrzmy, jak by u nas mogło być.

Rolą organizacji pozarządowych może być wywoływanie dyskusji, bycie katalizatorem pewnych problemów, wskazywaniem, że zmiany są konieczne, a ich przygotowywanie i wprowadzanie wymaga współpracy, dialogu, uczestnictwa wielu partnerów.

## **Wystąpienie pana Witolda Michałka, Business Center Club**

Chciałbym się wypowiedzieć w dwóch sprawach związanych z przedmiotem projektu: partycypacji i przejrzystości.

Dopóki nie otworzy się i nie wystandaryzuje instytucji konsultacji rozumianej jako dostęp do informacji i otwarta prezentacja stanowiska wobec decydentów, to nie można liczyć na zwalczenie nieuczciwego lub nielegalnego, lub ukrytego lobbingu, ponieważ ten nieuczciwy, nielegalny i ukryty lobbing jest konsekwencją błędów, nieprzejrzystości w systemie partycypacji.

Konsultacje występują na różnych poziomach procesu stanowienia prawa: wczesny etap przygotowywania ustaw (ustawy poselskie i rządowe) oraz na etapie legislacyjnym w parlamencie. W Polsce brakuje spójnego systemu konsultacji. Można potwierdzić opinię zawartą w raporcie, że zasięganie opinii jest często jedynie formalnością i jest postrzegane przez administrację jako obciążenie, uciążliwość, a nie źródło informacji. Przykładem może być system oceny skutków regulacji. Jest ona wymagana od 2001 roku, (jej wprowadzenie wyegzekwowało OECD); jest to skomplikowane działanie, początkowo było trudne do opanowania, ale zostało opanowane dobrze w innych krajach. Oznacza konsultowanie się na różnych poziomach: zaczyna się od ustalenia, czy regulacja w ogóle jest potrzebna, czego ma dotyczyć, jakie ma mieć założenia, jakie niesie skutki finansowe. Polska stosuje się do tego wymogu, ale te oceny są różne: wiele z nich to szerokie, dobrze opracowane całościowe oceny, ale jest wiele powierzchownych, takich „odhaczonych”.

### Nierównomierny dostęp do konsultacji

Podczas prac nad ustawami na poziomie ministerialnym powstają listy konsultacyjne, jednak nieznaną są zasady, na jakich się je tworzy, nie wiadomo z jakich powodów jedne instytucje czy organizacje są zapraszane, a inne nie. Są listy bardzo obszerne, konsultacje obejmują nawet kilkaset podmiotów, ale są też listy bardzo małe.

### Brak równości dostępu do prezentacji stanowiska

Brak staranności w przemyśleniu problemu kogo dotyczą skutki danej regulacji – i to nie ze złej woli.

Ważne jest udostępnianie informacji, przy obecnych środkach komunikacji można zaanonsować informację elektronicznie. Ale dostęp do nich jest trudny, informacje są ukryte, nie ma wspólnego systemu udostępniania informacji. Trzeba być „detektywem”, żeby do nich dotrzeć. Bogatych stać na zatrudnienie osoby, której zadaniem jest szukanie informacji o planowanych zmianach, zagrożeniu itd.

Lobbyści są zatrudniani przez firmy w sytuacjach, gdy proces prac nad zmianą jest zaawansowany, a projekt trafił do parlamentu. A parlament jest miejscem, gdzie ważniejsza jest walka polityczna a nie argumenty merytoryczne.

#### Definicja lobbingu w ustawie

Lobbing został ujęty zbyt szeroko; interpretując zapis ustawy można powiedzieć, że dziennikarz, który pisze na łamach gazety nt. zmian w ustawie, porównuje rozwiązania i postuluje za wprowadzeniem konkretnych rozwiązań, a potem otrzymuje za to pieniądze (pensje) jest lobbystą. Eksperti proszeni przez kancelarię Sejmu o opinię, która funkcjonuje potem w obiegu tworzenia prawa, za którą otrzymują honorarium, wg zapisu ustawy powinni być traktowani jak lobbyści. Zatem, można by ich pociągnąć do odpowiedzialności. Dlatego wiele kancelarii rejestruje się na liście lobbistów na wszelki wypadek, żeby np. konkurencja ich nie oskarżyła, nie zaatakowała.

Niedobrze, że ustawa odnosi się do tzw. lobbystów profesjonalnych, tak zdefiniowanych w ustawie. Podczas prac nad ustawą definicja lobbysty została wylobbowana przez stowarzyszenia lobbystyczne tak, że teraz nie muszą się one ujawniać (stowarzyszenia, związki zawodowe, związki pracodawców, izby gospodarcze, rzemieślnicy itd), a to oni chodzą i lobują. Jednak nie muszą się wpisywać na listy, zakładać plaketek. A do zarejestrowanych lobbystów wszyscy podchodzą jak do jeża, nikt nie chce być z nimi widziany, każdy musi składać sprawozdanie z kontaktu z nimi.

Ustawa zrobiła bardzo wiele złego: odseparowała lobbing profesjonalny i dała placet dla niekontrolowanego lobbingu innym.

#### Nierównoprawność dla zarejestrowanych lobbystów

Zarejestrowani lobbyści nie mogą brać udziału w posiedzeniach podkomisji w parlamencie, gdzie decyduje się nad kształtem ustaw; za to wszyscy inni zainteresowani mogą, występując jako tzw. goście. To nie tylko problem dla profesjonalnych lobbystów, to też jest szersza starta dla społeczeństwa: dla decydentów, którzy przez to wykluczenie lobbystów nie mają dostępu do całościowej informacji. Państwo powinno działać na rzecz równoprawnego dostępu do decydentów dla wszystkich zainteresowanych grup, w tym lobbystów.