

## Wywiady

### O lobbingu, jego złej prasie i nieocenionych pożytkach dla dobrego rządzenia

#### Wywiad z Bartoszem Kwiatkowskim z CEC Government Relations<sup>1</sup>

**Marek Benio:** Czym jest lobbing i dlaczego ma taką złą prasę?

**Bartosz Kwiatkowski:** Myślę, że do lobbingu można się odnieść jak do każdej działalności zmierzającej do wywarcia wpływu na proces legislacyjny oraz na decyzje podejmowane przez administrację publiczną.

**M.B.:** W tak szerokiej definicji mieści się również korupcja.

**B.M.:** Dodam zatem, że mam tu na myśli działalność legalną. Zresztą – moim zdaniem – jeżeli spojrzeć na tzw. Ustawę lobbingową<sup>2</sup>, to w art. 1 działalność lobbingowa sensu stricto jest bardzo dobrze opisana. Cały problem polega na tym, że już w art. 2 znajdujemy definicję zawodowej działalności lobbingowej, której wyłącznie dedykowana jest pozostała część regulacji.

**M.B.:** Czyli ustawa nie obejmuje wszelkich form lobbingu, a tylko lobbing zawodowy?

**B.M.:** Tak, ustawa reguluje wyłącznie lobbing zawodowy rozumiany jako działalność lobbingowa.

**M.B.:** A zatem w działalności gospodarczej, w rzeczywistości politycznej czy społecznej funkcjonują dwa rodzaje legalnego lobbingu. Jeden to zawodowy, regulowany przez ustawę. A drugi? Jak go określić?

**B.M.:** To bardzo dobre pytanie. Można by było najogólniej stwierdzić, że to lobbing niezawodowy, jednak nie jest to zgodne z rzeczywi-

stością. W świetle ustawy za lobbing zawodowy nie jest uznawany na przykład ten realizowany przez izby gospodarcze czy reprezentantów całej branży.

**M.B.:** Jak związki zawodowe?

**B.M.:** Tak, również. To interesujące z punktu widzenia dychotomii w traktowaniu lobbingu w Polsce i na przykład w Brukseli. Tam funkcjonuje coś takiego jak transparenecy register, czyli dobrowolny rejestr działalności lobbingowej, który uprawnia do uczestnictwa w procesie legislacyjnym, przede wszystkim w Parlamencie Europejskim. Nie ma rozdziału na odrębne regulacje dla lobbystów zawodowych i niezawodowych, są natomiast konkretne kategorie lobbystów. W jednej znajdują się wszyscy przedstawiciele firm działający w ich interesie, kancelarie prawne (także w Polsce niektóre kancelarie otwarcie przyznają się do działalności lobbingowej, ale ponieważ podlegają innym przepisom, nie są traktowane jak lobbysci zawodowi), i agencje lobbingowe, czyli zawodowi lobbysci sensu stricto. W drugiej kategorii mamy przedstawicieli samorządów zawodowych i organizacje branżowe. Jest także odrębna kategoria dla związków zawodowych. Za lobbystów uznaje się również przedstawicieli regionów europejskich, organizacji wyznaniowych i pozarządowych. Tam lobbing traktowany jest bardzo szeroko.

**M.B.:** Czy można zaryzykować w takim razie następującą definicję: „lobbystą jest każdy, kto podejmuje działania w jakimś interesie, który może być zrealizowany w procesie legislacyjnym”?

**B.M.:** W szerokim ujęciu jak najbardziej tak. Do tego sprowadza się działalność lobbingowa.

<sup>1</sup> Wywiad przygotowany w ramach projektu badawczego finansowanego przez NCN pt. „Zastosowanie interaktywnych metod rządzenia w kształtowaniu polityki społecznej” nr UMO-2011/03/B/HS5/00899.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. 2005 nr 169 poz. 1414.

**M.B.:** W takim razie, gdzie przebiega granica pomiędzy lobbingiem a nielegalnym wpływaniem na proces ustawodawczy? (Lobbingiem będziemy od teraz nazywać tylko działania legalne). O ile ta linia demarkacyjna między lobbyistami zawodowymi a innymi organizacjami jest trudna do przeprowadzenia, lecz widoczna, o tyle sposoby wpływania na proces legislacyjny możemy podzielić na legalne i nielegalne.

**B.M.:** Zabronione jest z pewnością wręczanie korzyści majątkowych czy wpływanie na organy administracji publicznej z uwagi na interesy osobiste.

**M.B.:** A szantaż? Zdarzają się takie sytuacje?

**B.M.:** Być może, ale ja nigdy się z tym nie spotkałem. Działalnością dopuszczalną są wszystkie formy konsultacji prowadzone przez administrację publiczną, wszystkie formy zgłaszania stanowiska w sposób oficjalny, także poza procesem konsultacji – bo często trudno ograniczyć się wyłącznie do nich. Przykładowo – w resortach prowadzi się prace koncepcyjne nad pewnymi założeniami do dalszych działań. Nie ma powodu, by już na tym etapie nie zaproponować jakichś materiałów albo nie zgłosić dodatkowych założeń, pozwalających na lepsze zrozumienie materii, której dotyczyć ma określony akt prawny.

**M.B.:** Kto do kogo przychodzi? Politycy (lub potencjalni twórcy prawa) do lobbyistów po rzeczową informację i argumentację, czy odwrotnie?

**B.M.:** Zazwyczaj pierwsi przychodzą lobbyści. Natomiast zdarzają się takie sytuacje, że legislatorzy po dobrych doświadczeniach z lobbyistami sami zgłaszają się potem do nich z prośbą o zajęcie stanowiska na dany temat.

**M.B.:** A gdy materia jest kontrowersyjna i można wyodrębnić dwa wyraźne stanowiska, jeśli chodzi o interesy, to co wydaje się lepsze dla procesu legislacyjnego: wyraźne reprezentowanie jednego stanowiska? A może lepszy efekt osiąga się za sprawą konfrontacji postaw przed uchwaleniem ustawy i podjęciem decyzji?

**B.M.:** Dochodzimy tutaj do kwestii zalet działalności lobbingowej z punktu widzenia administracji publicznej. Tylko przedstawienie argumentów przez lobbyistów reprezentujących różne interesy pozwala na sformułowanie wyważonego stanowiska przez administrację. W tym

sensie (przyjmując jej optykę) optymalnym rozwiązaniem pozostaje pozyskanie nawet nie dwóch, a większej liczby stanowisk, które nie są ze sobą zbieżne.

**M.B.:** Jeśli to, co Pan mówi, stanowi największą zaletę lobbingu, to czy naturalnym zachowaniem administracji nie powinno być szukanie dla każdego lobbyisty kontrlobbyisty i kontrargumentów?

**B.M.:** Byłaby to sytuacja idealna, która w praktyce bardzo rzadko się zdarza.

**M.B.:** Jak lobbing postrzegany jest przez administrację?

**B.M.:** Jedną z brukselskich agencji prowadzi regularne badania w cyklach pięcioletnich dotyczące percepcji lobbingu, a także zalet i słabości działalności lobbingowej z punktu widzenia administracji unijnej zarówno w Brukseli, jak i w państwach członkowskich. Z badań tych płyną bardzo ciekawe wnioski. Przykładowo – ich ostatnia runda z 2013 r. wskazuje, że wśród urzędników ankietowanych na terenie całej Europy dominują trzy główne wątki. Po pierwsze: lobbyista, jeżeli jest dobrze przygotowany, pozwala lepiej zrozumieć czasami bardzo skomplikowaną materię leżącą u podstaw problemu, który ma zostać poddany regulacji, a który niezrędko stanowi esencję działalności interesariusza reprezentowanego przez lobbyistę. Druga z zalet to możliwość skonfrontowania stanowisk różnych interesariuszy w procesie, co pozwala na wypracowanie rozwiązania bazującego na pełniejszym obrazie sytuacji. Po trzecie, ankietowani wskazują, że uczestnictwo lobbyistów umożliwia otrzymanie informacji w momencie, w którym jest ona potrzebna, czyli podczas kształtowania się prawa. Oczywiście sygnalizowane są też wady. Najważniejsza to brak obiektywizmu, co bardziej widoczne jest po stronie polskiej administracji niż ankietowanych z terenie całej Unii.

**M.B.:** Ale brak obiektywizmu lobbyistów jest naturalny.

**B.M.:** Oczywiście, ale nie jest to przez polskich urzędników rozumiane. Urzędnicy i politycy go oczekują, co oczywiście nie może mieć miejsca. Drugą dominującą wadą lobbingu postrzeganą przez urzędników (na poziomie ok. 20% w całej UE) był brak transparentności, co jest już oceną obiektywną.

**M.B.:** Tylko co to znaczy? Rozumiem, że do administracji należy obowiązek zachowania transparentności, przejrzystości działań. Na czym natomiast polega transparentność lobbyisty, skoro jego celem jest skuteczność?

**B.M.:** To nie zwalnia go z odpowiedzialności. Mam tu na myśli wymóg, by lobbyista – kierując się do administracji publicznej – w jasny sposób określał, kogo reprezentuje i na czym rzecz pracuje. Pozwala to urzędnikowi w odpowiedni sposób zrozumieć jego argumenty. Lobbyista opracowując argumenty na potrzeby swojego klienta, nie może nagiąć prawdy i kłamać. Jego przekaz jest subiektywny, ale nie ma prawa być fałszywy, ponieważ lobbyista narażałby w ten sposób własną profesjonalną wiarygodność, ale i wiarygodność swojego klienta.

**M.B.:** Ten brak obiektywizmu nie wydaje się wadą w zderzeniu z drugim argumentem – jeżeli lobbing jest transparentny i urzędnik czy polityk wie, czyj interes lobbyista reprezentuje, to nie powinno być problemu z uznaniem, że argumenty nie są obiektywne...

**B.M.:** Tak, to oczywiste...

**M.B.:** ...zatem naturalną reakcją wydaje się zadanie pytania: „gdzie jest druga strona?”. I to jest rolą administracji, by drugą stronę i jej argumenty znaleźć. A jeśli nie ma takiej reprezentacji, to w rolę „advokata diabła” powinna wcielić się sama administracja.

**B.M.:** Jeżeli do administracji publicznej zgłasza się lobbyista, o którym wiadomo, kogo reprezentuje, lepiej można zrozumieć stojące za nim argumenty. Problem pojawia się wówczas, gdy mamy do czynienia z lobbyistami niezawodowymi, ponieważ nie podlegają oni regulacji ustawowej.

**M.B.:** A czy zdarzają się „wilki w owczej skórze”? Czy przychodzi na przykład ktoś przedstawiający się jako reprezentant związków zawodowych, a cała przedstawiona przez niego argumentacja okazuje się probiznesowa?

**B.M.:** To znowu kwestia problemu transparentności. Niestety, takie sytuacje też mają miejsce. Niektóre branże są na nie bardziej narażone, inne mniej. Przykładowo – biorąc pod uwagę postrzeżenie firm farmaceutycznych – mało kto będzie gotów wysłuchać ich argumentów, natomiast łatwiej „posługiwać się” towarzystwami naukowymi albo stowarzyszeniami pacjentów.

Tragedia ludzka dobrze się sprzedaje, łatwiej sięgać więc po takie organizacje niż reprezentować drapieżnego kapitalistę.

Ten przykład dobrze ilustruje trzecią słabość lobbingu wskazywaną przez administrację publiczną we wspomnianych badaniach. Otóż działalność lobbingowa powoduje nadreprezentację interesów uprzywilejowanych grup kosztem tych, które są mniej biegłe w kwestii wyrażanie swoich stanowisk.

**M.B.:** Można to w skrócie przedstawić w ten sposób: nie każdego stać na lobbing.

**B.M.:** Zgadza się. Lobbing w tym ujęciu przyczynia się do jeszcze większego pogłębienia tych różnic.

**M.B.:** Czy tutaj mechanizmem obronnym nie mogłaby być pewna dojrzałość administracji publicznej?

**B.M.:** Oczywiście, i to w większym stopniu, niż przedstawiliśmy to wcześniej. Jeżeli urzędnik ma jedną grupę interesów biznesowych, drugą grupę, do tego związki zawodowe, to łatwiej o wyważoną decyzję. Jeżeli regulacja dotyczy tematu wspólnego dla biznesu, a godzi w interesy konsumentów czy pracowników, wówczas dużo trudniej jest ją wyważyć i na administracji publicznej spoczywa wtedy większa odpowiedzialność.

**M.B.:** To gdzie biegnie granica między wpływaniem a manipulowaniem?

**B.M.:** To zależy od tego, jak zdefiniować manipulowanie.

**M.B.:** Wycofuję się z tego pytania. Nie czuję się na siłach, żeby tę granicę spróbować nakreślić.

**B.M.:** Jeżeli pierwszym zarzutem wobec lobbingu jest brak transparentności, to odpowiedzią na to będzie silniejsze jej egzekwowanie. Skoro mówimy o pogłębieniu różnic wiążących się z korzyściami grup uprzywilejowanych, to tutaj odpowiedzią jest większa odpowiedzialność ze strony administracji.

**M.B.:** W takim razie, jeżeli po jednej stronie mielibyśmy kosztowny – czyli taki, na który nie wszystkich stać – lobbing zawodowy, to po drugiej moglibyśmy upatrywać nadziei w oddolnych ruchach społeczeństwa obywatelskiego, czyli takich whistleblowerów, bijących na alarm w przypadku nadmiernej jednostronności lobbingu. Czy w Polsce lub w Europie są organizacje, ru-

chy, stanowiące przeciwwagę dla tej jakże wyrażonej działalności, jaką jest lobbing?

**B.M.:** Wydaje mi się, że nie należy generalizować. Trudno mi sobie wyobrazić ruch społeczny, który miałby całościowo stanowić przeciwwagę dla działalności lobbingowej. Natomiast oczywiście zdarza się, że – w bardzo partykularnych sprawach – powstają ruchy oddolne przeciwko argumentom prezentowanym w trakcie działalności lobbingowej. Najbardziej spektakularny przykład to sprawa ACTA. Z jednej strony mamy działalność lobbingową, a z drugiej – pojawia się bardzo silny ruch, lecz skupiony na jednym, konkretnym projekcie, a nie na lobbingu jako takim.

**M.B.:** Czy możemy w takim razie zaryzykować stwierdzenie, że to są nowe formy interaktywnego rządzenia? Nie tak autorytarne, nie liczącego się z opinią publiczną, ale otwartego na rozmowy i argumenty?

**B.M.:** Potencjalnie. To wynika trochę z demokratyzacji dostępu do nowych mediów. Dzisiaj łatwo zbudować – będąc takim „whistle-blowerem” – jakąś społeczność czy ruch poparcia dzięki blogowi lub artykułowi. Jeżeli dysponuje się odpowiednią wiedzą, narzędzia są szeroko dostępne.

**M.B.:** W jaki sposób spowodować, by administracja nie była podatna na jednostronne wpływy lobbystów? Lobbyista daje politykom czy rządowi możliwość powołania się na wynik konsultacji społecznych i opinie ekspertów. W jakim stopniu administracja ponosi odpowiedzialność za to, czy wszystkie interesy zostały wzięte pod uwagę? Chodzi o to, aby władzy nie pozbawiać szansy dokonania obiektywnej oceny sytuacji, a lobbing – i to jest mój zarzut – pozbawia jej, jeżeli jest jednostronny.

**B.M.:** Wydaje mi się, że nie ma tutaj lepszego rozwiązania niż wygenerowanie instrumentów wymagających szerokich konsultacji. Wspomniał Pan o ekspertach – to jeden z moich zarzutów dotyczący braku transparentności działalności lobbingowej. Jeżeli słyszę z ust urzędnika administracji publicznej informację, że „dane zostały pozyskane od niezależnego eksperta” to pytam: od kogo on jest niezależny? Niestety, to główny problem. To znaczy, że działalność lobbingowa w Polsce jest rozumiana wyłącznie jako lobbing zawodowy, natomiast

ekspertcy wykorzystywani są nagminnie i nie postrzega się ich jako części działalności lobbingowej.

**M.B.:** Czy tego „szarego” lobbingu nie jest więcej?

**B.M.:** Oczywiście.

**M.B.:** Nie wiem, czy wolno mi używać sformułowania „szary lobbing”, ale takie przyszło mi na myśl w odniesieniu do nieuregulowanego, lecz także niezakazanego, lobbingu.

**B.M.:** Tak, przyznam, że to konik wszystkich zawodowych lobbystów w Polsce...

**M.B.:** ...bo psuje rynek?

**B.M.:** Lobbyści zawodowi od lat zgłaszają zastrzeżenia do ustawy. Nie są przeciwnikami regulacji zawodu. Problemem jest to, że ustawa reguluje jedynie bardzo mały fragment tej działalności. W 2009 r. odbyło się posiedzenie Komisji Regulaminowej Sejmu poświęcone działalności lobbingowej w parlamencie. Jeden z ówczesnych posłów zwrócił uwagę lobbystów, że jeżeli nie są dopuszczani do posiedzeń podkomisji (bo tak stanowi regulamin sejmowy), szef komisji może zaprosić na posiedzenie wszystkich interesariuszy, z czego wyłączeni są lobbyści zawodowi. Argument posła był taki, że to kwestia świadomej decyzji, a lobbystom wcale nie ogranicza ona możliwości działania, ponieważ mają dostęp do prac komisji oraz do administracji publicznej na wszystkich innych etapach prac. Moja odpowiedź jest następująca – jeżeli pewna osoba ma możliwość działania „dwoma kanałami”, z których jeden jest regulowany, a drugi nie, to nie wybierze działalności regulowanej, ograniczającej swobodę ruchu. Nawet, jeżeli w praktyce nie ogranicza to efektywności.

**M.B.:** Dlaczego lobbing ma taką złą prasę? A to przecież jeden z instrumentów interaktywnego rządzenia, który jest bardzo pożyteczny dla władzy, bo sprawia, że jej decyzje mogą być lepsze. Lobbyści pomagają również przybliżyć bardzo skomplikowane problemy, upraszczając je.

**B.M.:** To główna zaleta wskazywana przez polskich urzędników. Politycy nie są przygotowani do działania we wszystkich dziedzinach i potrzebują takich opracowań, na których podstawie są w stanie wyrobić sobie zdanie. I taka jest trochę nasza rola. Z jednej strony, politycy czy legislatorzy nie są przygotowani do przyjmowania tych opracowań, czasami też nie są

w stanie rozmawiać z interesariuszami. Z drugiej – często po stronie biznesu brakuje umiejętności klarownego komunikowania argumentów. Wówczas lobbysta taką komunikację umożliwia.

**M.B.:** A zatem wracam do pytania o to, dlaczego lobbing ma taką złą prasę w Polsce, skoro – obiektywnie rzecz biorąc – plusów jest więcej niż minusów?

**B.M.:** Wydaje mi się, że podstawowy problem wynika z faktu, iż koncepcyjnie jest on kojarzony z działalnością nielegalną. Mieliśmy w przeszłości kilka takich przypadków. Rozpoczęliśmy naszą rozmowę od tematu wręczania korzyści majątkowych w zamian za pewne rozstrzygnięcia legislacyjne. To wynika, po pierwsze, ze skojarzenia działalności lobbingowej z działalnością nielegalną, która jest naganna, a po drugie – z głęboko zakorzenionej obawy opinii publicznej przed zakulisowymi rozstrzygnięciami, wpływającymi potem na funkcjonowanie dużo szerszej grupy.

**M.B.:** Czyli chodzi o takie przekonanie, że „oni tam się dogadują za naszymi plecami”?

**B.M.:** Tak, to skutek braku transparentności, a także podziału „my–oni” i poczucia, że „ktos tam” się dogaduje, a my ucierpimy. To dwa główne problemy prowadzące do braku zrozumienia działalności lobbingowej również przez media, które mogłyby te zjawiska tłumaczyć. Trzeba podkreślić, że problem z negatywnymi konotacjami lobbingu nie jest typowo polski. Występuje on w wielu innych krajach. Relatywnie rzecz biorąc, zjawisko lobbingu jest akceptowane w państwach anglosaskich, natomiast w dużo mniejszym stopniu – w krajach francuskojęzycznych. Niedawno rozmawiałem z pewnym brytyjskim lobbystą, który wsiadł do taksówki w Norwegii. Rozmowa toczyła się płynnie, dopóki taksówkarz go nie zapytał, jaki zawód wykonuje. Od chwili, kiedy padła odpowiedź, reszta kursu przebiegła w grobowej ciszy.

**M.B.:** Bardzo dziękuję za rozmowę.

Rozmawiał: Marek Benio