



Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu

S-22

kwiecień 1997 roku

Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym

Konferencja

Warszawa, 21 stycznia 1997

(wersja robocza)

Dział Opracowań Tematycznych

Seria: Stenogramy

PROGRAM KONFERENCJI
Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym
21 stycznia 1997, godz. 15.00 -17.30
Warszawa Hotel Sheraton

- 15.00 Otwarcie** ●
- Wprowadzenie** ● Senator Sylwester Gajewski
- Wystąpienia gości zagranicznych**
- Pani Suzanne Olds, Przedstawiciel USAID
 - Pan Adam P. Saffer, Dyrektor Programu PEDS GEMINI
- Prezentacje**
- Pani Olga Krzyżanowska, Wicemarszałek Sejmu RP
 - Pan Artur Siedlarek, Poseł UP
 - Pan Michał Wojtczak
 - Pan Aleksander Proksa, Dyrektor Departamentu Legislacyjnego Rządu
 - Minister Marek Pol, Pełnomocnik Rady Ministrów d/s Reformy Centrum Gospodarczego Rządu
- Dyskusja**
- Zakończenie** ● Senator Sylwester Gajewski
- 16.30 Lunch**

Konferencję zorganizowali: USAID/GEMINI PEDS Project (Private Enterprise Development Support Project) oraz Zespół ds. Lobbyingu przy Biurze Studiów i Analiz Kancelarii Senatu RP

Opracowanie redakcyjne Julita Rudzka

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

KONFERENCJA

"UDZIAŁ ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH I GOSPODARCZYCH W PROCESIE LEGISLACYJNYM"

Warszawa, 21 stycznia 1997 r.

Przewodniczący senator Sylwester Gajewski:

Jako przewodniczący Zespołu do Spraw Lobbyingu witam Państwa serdecznie na dzisiejszej konferencji, której tematem jest udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym. Cieszę się, że biorą w niej udział tak znakomici goście, gdyż podkreśla to rangę tego zagadnienia.

Szczególnie chciałbym powitać i przedstawić Państwu osoby, które zechciały dzisiaj zabrać głos: panią Suzanne Olds, przedstawicielkę Amerykańskiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego, pana Adama Saffera, dyrektora programu GEMINI PEDS, panią Olgę Krzyżanowską, wicemarszałka Sejmu, pana Artura Siedlarkę, posła Unii Pracy, ministra Marka Pola, pełnomocnika Rady Ministrów ds. Reformy Centrum Gospodarczego Rządu, pana Aleksandra Prokę, ministra, sekretarza Rady Ministrów oraz pana Michała Wojtczaka, prezesa firmy WIL Lobbying.

Równie serdecznie witam przybyłych posłów, senatorów oraz przedstawicieli rządu, organizacji pozarządowych, a także przedstawicieli mediów, którzy, mam nadzieję, będą propagowali idee uczestnictwa obywateli w pracach legislacyjnych.

Szanowni Państwo! Ponad rok temu w Senacie została zorganizowana konferencja "Sens, istota i granice lobbyingu", w której wzięło udział wielu znakomitych gości. Wystąpienia uczestników pokazały, jak istotny jest udział obywateli w tworzeniu reguł prawnych, jak uczestnictwo to aktywizuje ludzi i zapewnia właściwe rozumienie i poszanowanie prawa.

Efektom tej konferencji było również ukonstytuowanie się Zespołu do Spraw Lobbyingu, którego członkami są przedstawiciele Sejmu, Senatu oraz organizacji, którym zagadnienie to jest szczególnie bliskie. Sądzę, że rezultaty działalności zespołu są bardzo interesujące i serdecznie polecam je Państwa uwadze.

Zanim streszczę dotychczasowy dorobek Zespołu do Spraw Lobbyingu, pragnę podzielić się własnymi, bardzo ogólnymi refleksjami, dotyczącymi współpracy między państwem a obywatelami. Bez wątpienia stanowienie prawa jest domeną rządzących, jednakże dopiero w połączeniu ze znaną maksymą "rządzić właściwie znaczy dawać posłuch rządzonym" oddaje ducha naszej dzisiejszej konferencji.

W państwie demokratycznym władza, a zwłaszcza władza ustawodawcza, działa na podstawie społecznej woli wyrażonej przez wyborców. Nie możemy zapominać

o konieczności utrzymywania tej więzi, która wytworzona w momencie zadeklarowania swego poparcia przez wyborcę powinna trwać aż do końca udzielonego mandatu. Ta więź to przede wszystkim pokładane w nas nadzieje, ale też poszanowanie woli wyborców. Zapewnienie stałego dialogu ze społeczeństwem leży w naszym własnym interesie, gdyż wpływa na ciągłość udzielonego nam mandatu społecznego. Pamiętajmy, że skutecznie i rozsądnie prowadzony dialog gwarantuje właściwy odbiór działań parlamentu, a co najważniejsze – wpływa na jakość i stosowanie prawa. Uczestnicząc w dzisiejszej konferencji, miejmy zatem powyższe myśli na uwadze.

Przedstawię krótko dotychczasowe inicjatywy Zespołu do Spraw Lobbyingu. Po wspomnianej zeszłorocznej konferencji zorganizowanej przez Senat członkowie zespołu, poza kilkoma sesjami roboczymi, spotykali się z politykami, posłami i wieloma decydentami, wszędzie uzyskując deklaracje celowości i poparcia dla naszych inicjatyw. Nieustanne prace zespołu uwieńczono wydaniem publikacji "Udział organizacji społeczno-gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce". Dzisiejsza konferencja jest momentem przełomowym – zaczyna się działanie.

Wspomniana publikacja ujrzała światło dzienne w połowie grudnia ub.r. Otrzymali ją wszyscy parlamentarzyści, członkowie rządu i ogromne rzesze organizacji pozarządowych i ośrodków naukowych. Poza tytułem zbieżnym z konferencją, rekomendacje w niej zawarte są przedmiotem dzisiejszego spotkania.

Zanim oddam głos kolejnym mówcą, krótko przedstawię program i cele naszego spotkania. Po wystąpieniach naszych gości, wysłuchamy kilku wypowiedzi dotyczących inicjatyw związanych z udziałem organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym. Są one celowo podzielone, ponieważ dotyczą odrębnych uregulowań. Będzie więc mowa o etyce parlamentarnej, o poprawie procedur parlamentarnych, inicjatywie ustawodawczej o dostępie do informacji. Następnie wysłuchamy wystąpienia dotyczącego udoskonalania procedur rządowych. Ostatnim zagadnieniem będzie koncepcja utworzenia stałej podkomisji sejmowej do spraw małych i średnich przedsiębiorstw.

Nasz zespół zwykł działać nietypowo i skoro tyle dziś było mowy o dialogu, to postanowiliśmy dać temu dobre początki i przeznaczyliśmy czas na dyskusję. Oczekiwać będziemy zatem na pytania.

Teraz moment kulminacyjny mojego wystąpienia, poświęcony celom dzisiejszej konferencji. Pierwszy cel, to powołanie parlamentarnego zespołu do spraw uczestnictwa obywateli w procesie legislacyjnym. Jest to inicjatywa o tyle istotna, iż formalny mandat zespołu zapewni monitorowanie i inicjowanie prac związanych ze wszystkimi zagadnieniami, które będą omawiane podczas dzisiejszej konferencji. Cel drugi, który właściwie już osiągnąłem, to zapoznanie Państwa z postępem dotychczasowych naszych prac, związanych z przygotowaniem i promocją rekomendacji. Cel trzeci, niezmiernie oczywisty i szczególnie ważny, pragniemy pozyskać Państwa wsparcie dla proponowanych dziś rekomendacji. Jeżeli mówię o potrzebie wsparcia, to chodzi nam przede wszystkim o konkretne działania. Dla każdego będą one inne, ale zawsze będą dotyczyć ostatecznego rezultatu, jakim jest poprawa udziału społeczeństwa w procesie legislacyjnym. Inaczej wyrazi swoje poparcie parlamentarzysta, czy też przedstawiciel rządu, a inaczej mass media i organizacje pozarządowe. Ważne jest, aby nie przeszli obok tych zagadnień obojętnie. Nie prosimy o wiele. Rekomendacje nie są trudne do wprowadzenia ani z punktu widzenia technicznego, ani administracyjnego czy też

prawnego. Nie są też kosztowne. Myślę, że uzyskując szerokie poparcie będą one, może choć w części, możliwe do wprowadzenia w życie jeszcze przed wyborami. A skoro o tym mowa, to z tego miejsca już teraz apeluję do wszystkich decydentów o to, aby nie upolityczniać tych rekomendacji, gdyż byłoby to ze szkodą dla ich istoty i stanowiłoby przeszkodę w ich wprowadzeniu.

Teraz pragnę przekazać głos naszym amerykańskim gościom, którzy wspierali i wspierają inicjatywę naszego zespołu. Obydwoje reprezentują Amerykańską Agencję Rozwoju Międzynarodowego. Instytucji tej chyba nie muszę przedstawiać, gdyż wszystkim znany jest wymiar pomocy, której od kilku lat udziela naszemu krajowi, wspierając merytorycznie i finansowo procesy przemian społeczno-gospodarczych. Pierwsza zabierze głos pani Suzanne Olds, a następnie pan Adam Saffer, dyrektor Programu GEMINI PEDS.

Suzanne Olds, przedstawicielka Amerykańskiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego w Polsce (USAID):

(tłumaczenie z języka angielskiego)*

Chciałabym powitać wszystkich tu zebranych, członków parlamentu i rządu, a także przedstawicieli organizacji pomocowych, społecznych, gospodarczych i edukacyjnych.

Niedawno wróciłam z podróży zagranicznej i trudno mi wyobrazić sobie lepszy początek roku niż dzisiejsza konferencja. Ogromnie mnie cieszy, że mogę być częścią tej inicjatywy nie tylko jako przedstawiciel Amerykańskiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego, ale także jako obywatel Stanów Zjednoczonych, ponieważ jeśli przedsięwzięcie to zostanie uwieńczone sukcesem, będzie miało niezmiernie pozytywny wpływ na kształtowanie polityki publicznej i ustawodawstwo, jak również wszystkie segmenty społeczeństwa obywatelskiego, które chciałyby i mogą wnieść swój wkład w proces legislacyjny. Ponadto większą przejrzystość oraz uczestnictwo organizacji społecznych i gospodarczych w kształtowaniu prawa postrzegam jako ważny krok na rzecz stabilności i bezpieczeństwa Polski, który przyczyni się także do wzmocnienia atrakcyjności Polski, jako partnera handlowego Stanów Zjednoczonych oraz przyszłego członka Unii Europejskiej.

W Stanach Zjednoczonych konstytucja wprawdzie zawiera ograniczone gwarancje przejrzystości i dostępu do informacji, niemniej wypracowaliśmy bardzo silną tradycję otwartych rządów. Dowodem na to jest coraz częściej stosowana ustawa o swobodnym dostępie do informacji, otwartość posiedzeń komisji Kongresu Stanów Zjednoczonych, a także infrastruktura, która nie tylko dopuszcza wkład grup interesu w proces podejmowania decyzji politycznych, lecz wręcz się na nim opiera. Jednakże, jak czytamy w otrzymanej dziś publikacji, Stany Zjednoczone są krajem wyjątkowym pod tym względem. Istnieje cała różnorodność mechanizmów, które mogą być w sposób kontrolowany i konstruktywny stosowane w celu wspierania interakcji między sektorem publicznym i sektorem prywatnym.

Nie jest zamiarem Amerykańskiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego promowanie amerykańskiego, czy jakiegokolwiek innego modelu, lecz raczej chodzi tu o przedstawienie materiałów porównawczych, na podstawie których możecie stworzyć

* Wypowiedź w wersji oryginalnej na str. 20.

własny system. Zatem obecne zadanie polega na wypracowaniu przejrzystych zasad najlepiej odpowiadających potrzebom Polski. Ogromnie cieszymy się, że możemy w tym procesie uczestniczyć.

W Kongresie Stanów Zjednoczonych działają dwie bardzo kreatywne instytucje: Komisje Drobnej Przedsiębiorczości Senatu i Izby Reprezentantów. Obie zostały powołane do życia w latach pięćdziesiątych jako komisje tymczasowe – co mniej więcej odpowiada podkomisjom istniejącym w systemie polskim – a następnie zostały przekształcone w komisje stałe. Oba te ciała mają wiele konkretnych zadań i funkcji, ale ich naczelnym obowiązkiem jest reprezentowanie małych i średnich przedsiębiorstw wobec Kongresu Stanów Zjednoczonych, gdyż są postrzegane jako niezmiernie istotny element gospodarki rynkowej. Utworzenie tych komisji postrzegane jest przez społeczeństwo amerykańskie jako widoczny i wiarygodny dowód zaangażowania sektora publicznego na rzecz rozwoju i ekspansji małych i średnich przedsiębiorstw.

Na zakończenie pragnę jeszcze raz podkreślić, że miło mi widzieć tak znaczne zainteresowanie tym niezmiernie ważnym aspektem transformacji Polski, kraju nowoczesnej demokracji. Chciałabym również skorzystać z okazji i podziękować senatorowi Gajewskiemu, jak również innym osobom zgromadzonym przy tym stole za wsparcie, którego udzielili tej inicjatywie. Pragnę potwierdzić stałe zaangażowanie Amerykańskiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego na rzecz pomocy w promowaniu nie tylko samej idei, ale także stosownych narzędzi i technik wykorzystywanych przez demokratyczne instytucje na całym świecie. Życzę nam wszystkim siły i determinacji niezbędnych dla powodzenia tego przedsięwzięcia. Dziękuję za uwagę.

Adam Saffer, dyrektor Programu GEMINI PEDS:

(tłumaczenie z języka angielskiego)

Szanowni Państwo! Mam dziś wielki zaszczyt i przywilej przedstawić cel, który przyświecał autorom opracowania "Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce" oraz omówić wnioski płynące z dokonanych analiz. Zanim jednak przystąpię do meritum, chciałabym szczególnie podkreślić rolę pana senatora Gajewskiego, pana senatora Madeja i pana posła Nowickiego w kierowaniu Zespołem do Spraw Lobbyingu i podziękować za wspieranie tej inicjatywy. Pragnę także podziękować panu Jackowi Michałowskiemu, dyrektorowi Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu oraz jego pracownikom za współpracę. Chciałabym Państwa uspokoić, że moje wystąpienie będę kontynuował po angielsku, ponieważ zużyłem już cały zasób polskich słów, które znam. Dziękuję.

Z relacji środków masowego przekazu każdego dnia widzimy, że polskie organizacje społeczne i ekonomiczne coraz sprawniej potrafią wyrażać swoje potrzeby w klarownej formie. Są one także coraz bardziej zainteresowane artykulacją własnych poglądów. Niemniej ich wpływ na sferę publiczną w dziedzinie kształtowania polityki i podejmowania decyzji ustawodawczych pozostaje w większości przypadków marginalny. Wynika to nie z braku dobrej woli po stronie decydentów, ale raczej z braku stosownych procedur, które zapewniłyby dostęp do informacji, jak również stworzyłyby właściwe forum do wyrażania poglądów i opinii. Bez takiego systemu niezmiernie trudno jest pozyskiwać informacje, a także reagować w odpowiednim czasie i w odpowiedni sposób na inicjatywy ustawodawcze.

Raport, który jest przedmiotem dzisiejszej dyskusji miał trzy główne cele. Pierwszym z nich było przedstawienie formalnych i nieformalnych mechanizmów wpływania na proces legislacyjny, które są stosowane przez organizacje społeczne i ekonomiczne w pięciu zachodnich państwach. Dla naszych potrzeb wybraliśmy następujące kraje: Niemcy, Francję, Wielką Brytanię, Holandię i Stany Zjednoczone. Drugim celem było zademonstrowanie, że otwarte i przejrzyste procedury legislacyjne są nie tylko korzystne dla wszystkich stron, ale także stanowią kluczowy element wszystkich demokracji przedstawicielskich. Trzecim celem było opracowanie krótko- i średnioterminowych rekomendacji, które odpowiadają polskiemu warunkom, które byłyby niezbyt kosztowne i które można zrealizować.

We wszystkich krajach objętych naszą analizą, osoby indywidualne, jak również instytucje, miały możliwość wyrażania i przekazywania decydom swoich poglądów i opinii na temat poszczególnych zagadnień, a w efekcie mogły wpływać na rezultat procesu ustawodawczego. Przyjęte rozwiązania różniły się w poszczególnych krajach. W niektórych zostały one zinstytucjonalizowane w formie zapisów prawnych przewidujących, że uwagi są kierowane do właściwych organów lub struktur doradczych, natomiast w innych krajach praktyka wynikała z tradycji. Niemniej jednak we wszystkich tych państwach uznawano korzyści płynące z dialogu między sektorem publicznym i sektorem prywatnym i starano się je spożytkować.

Wydaje się, że istnieją trzy elementy, które są niezbędne, aby powyższy dialog mógł mieć miejsce. Pierwszy z nich nazywamy **dostępem do informacji** lub ogólnie **informowaniem**. Chodzi o to, żeby organizacje społeczne i ekonomiczne oraz grupy interesu otrzymywały informacje o poszczególnych przedsięwzięciach z odpowiednim wyprzedzeniem, co pozwoliłoby im daną sprawę odpowiednio zbadać, przeanalizować i w sposób profesjonalny przedstawić swoje stanowisko.

Drugi element składowy to możliwość **zgłaszania uwag**. Mamy tu na myśli istnienie odpowiedniego forum, na którym grupy interesu mogłyby przedstawiać swoje opinie, poglądy i problemy odpowiednim strukturom decyzyjnym, zaangażowanym w procesy tworzenia prawa.

Trzeci element to **uzasadnienie**. Chodzi o to, aby władze rządowe i ustawodawcze nie tylko brały pod rozwagę społeczne argumenty, ale również przedstawiały uzasadnienie przyjęcia danego rozstrzygnięcia.

Być może niektórym z Państwa powyższe zalecenia wydadzą się po prostu klasycznie zagranicznym podejściem, czymś, co w Polsce nie może się sprawdzić, zważywszy na różnice strukturalne i proceduralne w sektorze publicznym, czy też występujące tendencje związane z redukcją administracji centralnej. Chciałbym Państwa zapewnić, że na pewno nie chcemy w żaden sposób przyczynić się do zwiększenia kosztów bądź też do większego skomplikowania polskich struktur administracyjnych i prawodawczych. Nie dążymy także do spowolnienia procesu legislacyjnego oczekując, że prawodawcy będą odpowiadać na każde zadane pytanie lub sugestię. Niezbędne jest natomiast stworzenie skutecznych mechanizmów, które umożliwią organizacjom społecznym i gospodarczym wzięcie udziału w dyskusjach ustawodawczych, pozwalając im zaangażować się w proces odpowiednio wcześniej – zanim decyzje zostaną podjęte przez właściwe organa. Równie ważne jest przyjęcie pewnego standardu postępowania, który zapewni, że faktyczny wkład organizacji społecznych i gospodarczych będzie brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji. Bez uwzględnienia powyższych elementów wysiłki na

rzecz zaangażowania społeczeństwa w proces legislacyjny napotka na znaczące ograniczenia.

Być może najbardziej budująco brzmi wniosek płynący z naszych ustaleń, że zmiany potrzebne w Polsce nie są zmianami na dużą skalę, i tak, jak stwierdził senator Gajewski, nie wymagają one dużych zmian administracyjnych, prawnych czy też znacznych nakładów finansowych. Państwo znacznie lepiej ode mnie wiecie, że podstawowe wymogi dotyczące dostępu do informacji zostały zapisane w polskich ustawach, jak również w regulaminach parlamentu i Rady Ministrów. Myślę, że problem polega raczej na efektywnym wykorzystaniu tych zapisów. Zalecenia, które pragniemy Państwu dzisiaj przedłożyć, są wyraźnie określone i można je wdrożyć bez większych przeszkód, pod warunkiem, że będzie istniała wola polityczna, by tak uczynić.

Podstawowym stwierdzeniem, jakie nasuwa się w wyniku analizy doświadczeń innych państw jest to, że uczestnictwo organizacji społecznych i gospodarczych w procesie ustawodawczym w żaden sposób nie ogranicza uprawnień członków parlamentu i rządu. Z całą pewnością sprzyja natomiast lepszemu podejmowaniu decyzji, co z kolei prowadzi do większej stabilizacji i bezpieczeństwa w gospodarce. W ostatecznym rozrachunku system taki sprzyja lepszemu zrozumieniu przepisów prawnych, ich akceptacji i przestrzeganiu przez obywateli.

Na zakończenie pragnę podziękować wszystkim osobom, które uczestniczyły w przeprowadzeniu tej analizy. Będąc obcokrajowcem, który pracuje w Polsce jako doradca, mam ogromną nadzieję, jak również czerpię ogromną radość z faktu, że w nawet bardzo ograniczony sposób mogłem wnieść wkład w rozwój społeczeństwa polskiego. Sądząc po obecności na sali tak wielu znakomitych osób, jak również na podstawie komentarzy, które otrzymaliśmy wcześniej na temat naszego raportu, jestem przekonany, że podjęte przez nas działania są nie tylko właściwe, ale także rzeczywiście interesujące Państwa i pożyteczne dla polskiego społeczeństwa. Trzymam kciuki. Dziękuję.

Przewodniczący senator Sylwester Gajewski:

Bardzo proszę o zabranie głosu panią marszałek Olę Krzyżanowską.

Olga Krzyżanowska, Wicemarszałek Sejmu RP:

Proszę Państwa! Chciałabym poczynić kilka uwag praktycznych z punktu widzenia posła trzeciej już kadencji. Jaki jest wpływ, czyli lobbying, na tworzenie prawa w polskim parlamencie? Moim zdaniem jest bardzo mały. Nie ograniczam się tu tylko do tematu naszego dzisiejszego spotkania, ale chcę powiedzieć o ogólnej zasadzie. Wpływ ten jest zbyt mały szczególnie na etapie tworzenia projektu, według mnie najważniejszym, i wprowadzania zmian do projektu. To jest właściwie istota tego, jakie to prawo będzie. Cała reszta jest bardziej sprawą prawników, czy nacisków politycznych.

Wydaje mi się, że przyczyn tego stanu rzeczy jest kilka. Najprostsza – trochę historyczna, mająca swe źródło w doświadczeniach sprzed 1989 r. – to mała praktyka różnych środowisk w Polsce, aby ich głos był brany pod uwagę i był słyszany. Druga przyczyna tkwi w samym parlamencie. Mamy już trzeci parlament. Nawet jeżeli parlament, pewne grupy posłów wypracują jakiś sposób porozumiewania się z pewnymi grupami nacisku czy lobbyingu, to już dwa razy, po dwóch latach kończyła się z takich czy

innych powodów kadencja parlamentu. Myślę, że jest to jedna z przyczyn zbyt małego wpływu różnych organizacji na tworzenie prawa. Trzecia przyczyna tkwi w naszych układach politycznych. Chodzi mi o ordynację wyborczą. Wydaje mi się, że tam, gdzie są okręgi jednomandatowe poseł z konieczności jest zmuszony, aby bardziej słuchać ludzi, którzy na niego głosują. Ludzie go znają, obserwują i wpływ wyborców na konkretne decyzje posła jest większy. Nasza ordynacja wyborcza, która daje okręgi wielomandatowe, kieruje lobbying tylko w stronę partii politycznych. Moim zdaniem wpływ wyborców na pojedynczego posła jest mniejszy niż w krajach, w których są okręgi jednomandatowe. Jest to jedna z głównych przyczyn, choć nie jedyna.

Jak można poprawić tę sytuację? Można pójść w kierunku, w jakim idą parlamenty wielu krajów, tzn. czekać latami, aż wytworzy się pewien obyczaj. Wydaje mi się, że my nie mamy na to czasu. Nie chcę występować przeciwko tworzeniu pewnych obyczajów parlamentarnym, czy kontaktów. Zmiany ekonomiczne, polityczne następują szybko. Wydaje mi się, że trzeba stworzyć procedury, które zdopingują parlament do tego, żeby bardziej uważnie słuchał głosu organizacji, bo łatwiej jest działać w grupie niż pojedynczo.

Przypomnę, jak to często u nas wygląda w praktyce. Prezydium Sejmu, a także Senatu, otrzymuje masę listów od ludzi i organizacji wypowiadających się w sprawach, które ich dotyczą. Listy są kierowane do komisji i od przewodniczącego komisji, od układu politycznego w komisji, jak i czasu zależy czy uwagi w nich zawarte są uwzględniane. Często opinie takie przychodzą, gdy projekt ustawy jest już w drugi czytaniu. Kiedy opinia społeczna wie, że prace nad ustawą zbliżają się do końca, zaczyna reagować, ale wtedy bardzo często opinie te nie bardzo mogą być brane pod uwagę i to nie ze złej woli posłów. Jeżeli mówimy o zmianie procedur sejmowych, to warto przyjrzeć się doświadczeniom innych parlamentów, abyśmy nie wymyślali wszystkiego od nowa, na przykład przesłuchania przed komisją w Kongresie Stanów Zjednoczonych. Ustawą zajmuje się komisja, podaje to do publicznej wiadomości, zaprasza przedstawicieli grupy, którą mogłoby to zainteresować i stara się usłyszeć zdanie tych grup zanim przystąpi do prac nad ustawą.

Niestety, przykro mi to mówić, ale u nas nie nastąpi to prędko. W Sejmie jest taki natłok legislacyjny, że często gonią nas terminy, ważne sprawy i mamy mało czasu. Są jednak ustawy, które znajdują się w Sejmie rok, półtora i nie potrafiłmy dopracować się procedur zapraszania wszystkich zainteresowanych. Powinniśmy zapraszać nie tylko tych, którzy zwracają się do nas, ale sami musimy wyjść naprzeciw.

Chciałam poruszyć jeszcze jedną sprawę. Słowo "lobbying", może niesłusznie, trochę źle kojarzy się w polskiej obyczajowości. W potocznym rozumieniu jest to pewna grupa, która załatwia swoje interesy. Według mnie grupy są po to, żeby załatwiać swoje interesy, ale aby to nie miało pejoratywnego oddźwięku społecznego, to powinna być pełna jawność lobbyingu, czyli nie może odbywać się tylko za pomocą spotkań z klubami na zamkniętych posiedzeniach, z poszczególnymi posłami, bo jeżeli nawet lobbying idzie w najrozsądniejszym kierunku, czasami w opinii publicznej zaczyna mieć pejoratywne zabarwienie.

I ostatnia sprawa, o której chciałam powiedzieć. Myślę, że warto czerpać z doświadczenia innych parlamentów. Nie musimy wszystkiego sami wymyślać. Stworzyć reguły lobbyingu w stosunku do pojedynczego posła – to jest to, co chcemy przeprowadzić w Sejmie. Trudno powiedzieć, czy Sejm zgodzi się z tą propozycją. Grupa

posłów zaproponowała stworzenie komisji etyki poselskiej. Nacisk na posła musi być ograniczony pewnymi twardymi normami, żeby nikt nie mógł powiedzieć, że poseł głośuje, ponieważ w prezencji otrzyma na przykład samochód albo był zaproszony na wspaniały obiad. Na przykład w Kongresie Stanów Zjednoczonych jest to bardzo precyzyjnie określone.

Michał Wojtczak, prezes firmy WIL Lobbying:

Cieszę się bardzo, że mówi się o lobbyingu. Jeśli Państwo przypomną sobie, parę lat temu temat "lobbying" był tematem zakazanym. Nie będę porównywał tego zjawiska do innych z, że tak powiem, szarej, brudnej strefy. Jednak kojarzyło się ono ewidentnie z czymś co jest naganne lub prawie naganne. Na szczęście dzisiaj potrafimy rozmawiać w sposób cywilizowany. To już jest wielki sukces.

Drugą rzeczą jaką uważam za sukces jest ukazanie się prezentowanej tu książeczki, która właściwie po raz pierwszy na bazie polskiej rzeczywistości, równocześnie ukazując relacje między rzeczywistością, jaka występuje w porównywalnych demokracjach krajów zachodnich, pokazuje możliwości, jakie bez naruszania pewnego systemu funkcjonowania państwa lub z jego niewielkimi korektami, mogą doprowadzić do tego, że proces określany jako lobbying będzie procesem normalnym i zmniejszy ryzyko tego, co nazywamy korupcją, ryzyko nieudomówień, poprawi sposób informowania społeczeństwa. Taką sytuację można już określić jako sukces.

Książeczka ta, przynajmniej po analizie, jaką przeprowadziłem podczas czytania, nie jest książeczką polityczną i nie ustosunkowuje się do jakiegokolwiek opcji, czy jakiegokolwiek sytuacji politycznej. Pokazuje proste, systemowe zmiany, możliwości czasami bardzo drobnych korekt w zakresie działań parlamentarnych i rządowych. Przede wszystkim pokazuje brak powszechnej informacji o działaniach parlamentu w stosunku do społeczeństwa.

Wczoraj wieczorem, wiedząc, że będę dzisiaj przed Państwem występować, zajrzałem do czegoś takiego co nazywa się INTERNET i chciałem zobaczyć jakie są tam informacje o Sejmie. Okazało się, że jest ich wiele. Dotyczą one struktury Sejmu, procedur panujących w Sejmie, składu komisji, zasobów Biblioteki Sejmowej. Nie ma jednak tych najważniejszych: projektów ustaw oraz tekstów ustaw, które w ostatnim okresie zostały uchwalone przez Sejm. A przecież dla wszystkich, którzy korzystają z dobrodziejstwa zwanego parlamentem, czyli dla obywateli działających w różnych segmentach życia publicznego, a szczególnie w gospodarce, właśnie to jest najistotniejsza informacja, która mogłaby znaleźć się w sieci INTERNETU. Jest to jeden z drobnych mechanizmów, który wymaga pewnych decyzji w ramach Prezydium Sejmu czy Senatu, a który może być wprowadzony prawie *ad hoc*. I to jest kwestia dostępności.

Oczywiście obywatel może zakupić sobie Dziennik Ustaw lub różnego rodzaju biuletyny wydawane przez parlament. Jednak większość z tych biuletynów nie pokazuje stanu, który jest najistotniejszy dla człowieka podejmującego decyzję, nie wspominając o lobbystach, czyli stanu w jakim projekt trafia do parlamentu. Jest to ten moment, kiedy można jeszcze wpłynąć na kształt dokumentu. Moment kiedy w miarę z dużym wyprzedzeniem można przygotować się do skutków tego dokumentu, jeżeli w tej wersji bądź niewiele zmienionej zostanie wprowadzony w życie. W praktyce stosując zapisy tego dokumentu obywatel, który działa w jakiejś sferze życia publicznego, dowiaduje się *post*

factum i to jeszcze w wielu przypadkach z pewną inercją spowodowaną ukazaniem się dokumentu z opóźnieniem.

Druga sprawa to wpływ obywatela na obraz tego dokumentu, tzn. jeżeli obywatel już ma lub będzie miał informację o dokumencie, który znalazł się w parlamencie lub za chwilę się w nim znajdzie, to musi znać jeszcze reguły swojego oddziaływania na ten dokument. Jeżeli napiszę z miejscowości X list z pewnym postulatem, dotyczącym jakiegoś zapisu w ustawie Y, to ten list trafia do parlamentu, do Kancelarii Sejmu i urzędnik komuś go przesyła. Nie wiem komu i również nie wiem co ten ktoś z tym listem zrobi. Nie ważne czy ten list jest podpisany przez jednego obywatela, czy przez stu, czy przez tysiąc obywateli. W moim przekonaniu obywatel ma prawo znać drogę tego listu i uzyskać przynajmniej zdawkową informację, że pan poseł Z jest w jego posiadaniu i wyciąga takie czy inne wnioski. Skoro tak, to w uzasadnieniu wszystkich dokumentów uchwalanych przez parlament powinna znaleźć się klauzula, że takie a nie inne przesłanki wpłynęły na odrzucenie jakiegoś pomysłu, tzn. obywatel ma prawo wiedzieć co zdecydowało, że proponowana zmiana została odrzucona.

Zdaję sobie sprawę z tego, że być może nie wszystkie te postulaty można od razu wprowadzić, jednak nie wymagają one zmiany aktów wyższego rzędu. Są związane z pewną procedurą parlamentarną, która tak czy inaczej wygląda lub tak czy inaczej może wyglądać.

Jakie są zalety czy wady tego działania? Sądzę, że wady, jeżeli takowe występują, można znaleźć jedynie w kwestiach finansowo-organizacyjnych, chociaż sądzę, że są one niewielkie. Natomiast zalety są następujące. Po pierwsze, lepsza informacja dopływająca do odbiorców, czyli do obywateli. Po drugie, uwzględnianie różnych punktów widzenia, nie zawsze reprezentowanych w parlamencie, ponieważ nie zawsze posłowie muszą być zorientowani w danej, czasami bardzo wąskiej dziedzinie. Po trzecie, większa liczba argumentów i większe ich rozproszenie, co zawsze zwiększa ilość argumentów przy podejmowaniu decyzji, ale również powoduje spojrzenie z lotu ptaka, bardziej *en bloc*, a nie indywidualnie. Po czwarte, wydłuża proces dostosowania się podmiotów na przykład gospodarczych do decyzji parlamentarnych. Znaczyłoby to, że proces legislacji jest już procesem, który przebiega pod kontrolą. Może jest to złe słowo, ale chodzi mi o to, że przebiegałby w pełnej dostępności do informacji dla podmiotów gospodarczych. Po piąte, zmniejszenie się korupcji. Dzisiaj trudno mówić o korupcji, ale kto ma większe plecy, lepsze znajomości, umie łatwiej poruszać się po kuluarach parlamentarnych i rządowych, ten ma lepszy dostęp do informacji. W sytuacji szerszej dostępności wszyscy mieliby równe szanse. Skoro mówimy o państwie demokratycznym, to obywatel niezależnie skąd pochodzi i jak się nazywa, ten dostęp powinien mieć zapewniony. Oczywiście, żadne prawo tego nie zapewni, ale może to zapewnić pewna pragmatyka działania urzędniczego, w tym parlamentarnego.

Tak się składa, z tego co wiem, że jest to pierwszy wynik działań Zespołu do Spraw Lobbyingu przy Kancelarii Senatu. Wiem, że są dalej prowadzone pewne działania i pewne prace, w tym również prace, które wiążą się ze stworzeniem kodeksu lobbysty. Jednak aby stworzyć kodeks lobbysty, najpierw należy stworzyć kodeks zasad moralnych, czy etycznych dotyczący parlamentarzystów. Lobbyista ma za zadanie wyciągać jak najwięcej, jak najskuteczniej i to jest jego prawem. Oczywiście w ramach obowiązujących zasad prawnych. Natomiast parlamentarzysta musi być tym, który jeżeli zaistnieje taka konieczność ma obowiązek bronić dostępności do tego prawa. Najpierw musi istnieć to,

co stanowi niejako akt czy dokument wyższego rzędu, dokument zamykający, a dopiero potem można mówić o tym, co tworzy reguły dla tego, którego zwiemy lobbystą, który ma zdobywać informację.

Generalnie bardzo cieszę się, że ukazała się ta książka i uważam, że dla wielu ludzi, którzy w tym środowisku funkcjonują, tj. urzędników państwowych, parlamentarzystów, ale również po stronie odbiorców, tj. lobbystów stanowi ona próbę przełamania tabu, które wydaje się, że powinno być tematem do szerszej dyskusji. Sądzę, że przyniesie to korzyści jednym i drugim.

Posel Artur Siedlarek:

Każda okazja do przypomnienia o istnieniu naszego projektu ustawy o dostępie obywateli do informacji jest dodatkową szansą, że nie zostanie on zignorowany w parlamencie.

Zanim przejdę do projektu ustawy, chciałbym odnieść się do rekomendacji Zespołu do Spraw Lobbyingu, o których była mowa. Te rekomendacje mają znacznie większą szansę, tak mogłoby się wydawać, na realizację niż nasz projekt ustawy. Jeżeli byłyby trudności z wcieleniem w życie naszych propozycji, to wprowadzenie w życie propozycji zawartych w tych rekomendacjach z pewnością by coś dało.

Niektórzy politycy hołdują filozofii rządu, która zakłada, że gdy wygrało się wybory, to ma się całkowicie wolną rękę. Natomiast tym, którzy wyborów nie wygrali, a interesują się sprawami państwa, mówi się: "Weźcie z nas przykład, weźcie władzę w następnych wyborach i wtedy będziecie mieli wpływ także na procedury legislacyjne".

Ja, moje ugrupowanie, i myślę, że także wielu polityków z innych ugrupowań, jesteśmy przeciwni takiemu myśleniu. Nie chcę zupełnie abstrahować od realiów naszej sytuacji politycznej i muszę powiedzieć, że w przypadku obecnie rządzącej koalicji często spotykam się z takim poglądem.

Wydaje mi się, że w państwie demokratycznym jest bardzo źle, jeśli po to, żeby mieć wpływ na funkcjonowanie legislacji, na proces legislacyjny czy aby głos jakiejś grupy był słyszany w parlamencie, trzeba było zostawać politykiem czy parlamentarzystą. Obecnie w Polsce mamy sytuację, że różne grupy, które w zasadzie nie powinny zajmować się polityką bezpośrednio w parlamencie, zajmują się nią, gdyż w Polsce nie ma innych procedur jakie istnieją w państwach demokratycznych.

Popieram w zasadzie wszystkie rekomendacje, które zostały przedstawione w tej książeczce. Popieram je, jeśli chodzi o założenia. Nie wiem, czy to o czym mówił pan Wojtczak, że przesłanki podejmowanych decyzji powinny być ujawniane, jest zawarty w tych rekomendacjach. Nie pamiętam. Jednak proszę sobie wyobrazić sytuację, że 400 posłów podejmuje decyzję w jakiejś sprawie w głosowaniu i mielibyśmy dociekać jakimi przesłankami kierował się Sejm, podejmując ją. A takich głosowań w ciągu jednego dnia może być kilkadziesiąt. Niestety, z realizacją niektórych pomysłów są pewne trudności.

Wiem, że w obecnej sytuacji organizacjom pozarządowym trudno jest wpływać na proces legislacyjny. Wydaje mi się, że wdrożenie choćby tylko tych rekomendacji, o których mówimy zwiększyłoby realność tych wpływów.

Pojawiają się głosy, że w zasadzie nie trzeba nic nowego wprowadzać, bo jest dobrze. Nie zgadzam się z tym. Myślę, że posłowie z własnego doświadczenia wiedzą, że często zdarza się, iż nawet oni, którzy jeśli chodzi o dostęp do informacji, szczególnie

informacji rządowej, są chyba bardzo uprzywilejowani, często mają trudności z uzyskaniem pewnych konkretnych informacji. Nie są to szczególne informacje, ale na przykład projekty aktów prawnych, przygotowywanych w ramach struktur rządowych. Nie mówię o fazie ostatecznej, kiedy projekt jest przesyłany do Sejmu, ale o fazach wcześniejszych. Często jest tak, że parlamentarzyści też chcieliby mieć troszeczkę więcej czasu na to, żeby się do pewnych rzeczy przygotować. Zdarza się nieraz i tak, że nie tylko nie można uzyskać projektu, który jeszcze nie ma odpowiednich pieczęci, ale nawet nie można się dowiedzieć, czy odpowiednie struktury rządowe nad danym zagadnieniem pracują i kiedy prace zostaną zakończone. Mówię cały czas o sytuacji posła, a nie przeciętnego obywatela czy też grupy obywateli.

Nie ukrywam, że jeśli chodzi o udział organizacji w procesie legislacyjnym, to bardziej martwi mnie sytuacja organizacji społecznych niż gospodarczych. Organizacje gospodarcze są na o wiele wyższym poziomie profesjonalizmu, i łatwiej jest im, nawet w obecnej trudnej sytuacji, oddziaływać na procesy legislacyjne. A poza tym na ogół, albo prawie zawsze, mają więcej środków, którymi mogą dysponować w tych procesach.

Muszę poruszyć jeszcze jeden ważny wątek. Dotyczy to głównie tych grup nacisku, które mają środki na swą działalność. Dopóki w naszym kraju nie będzie jasnych zasad legalnego lobbyingu, to każda grupa nacisku, także taka, która chciałaby szanować normy prawne, a szczególnie normy etyczne, będzie narażona na różnego rodzaju wpadki, a co dopiero mówić o grupie nacisku, która jest zainteresowana stanem swoistych niedopowiedzeń prawnych, a normy etyczne ma za nic. Mówię tu o sytuacji, kiedy potężna firma albo firma, która prawdopodobnie już wkrótce będzie firmą potężną, prowadząc w parlamencie swojego rodzaju działania lobbyingowe, dodatkowo wzmacnia je atrakcyjnymi prezentami. Mówię tu o telefonach. To wszystko jest zgodne z prawem. W parlamencie zastanawiamy się, przynajmniej w Klubie Unii Pracy, czy to jest w porządku i doszliśmy do wniosku, że od strony etycznej nie jest w porządku, żeby parlamentarzyści brali takie prezenty, natomiast od strony prawnej wszystko jest w porządku. Chyba rzeczywiście nie jest to sytuacja, która powinna mieć miejsce w Polsce.

Myślę, że Zespół do Spraw Lobbyingu w formie w jakiej działał dotychczas czy w nowej, mógłby stać się miejscem, gdzie podjęto by wstępne prace koncepcyjne nad ustawodawstwem dotyczącym zasad lobbyingu. Chętnie włączyłbym się do prac takiego zespołu.

Teraz chciałbym powiedzieć krótko o naszym projekcie ustawy. Nie zgadzam się z panem Safferem, że w Polsce, bo tak zrozumiałem jego wypowiedź, jest całkiem nieźle, jeśli chodzi o dostęp do informacji publicznej, a szczególnie rządowej. Rozumiem, że pan jest u nas gościem i może nie wypada panu zbyt krytycznie wypowiadać się o instytucjach państwowych naszego kraju. Ale ja jestem u siebie i moim zdaniem, zdaniem mojego klubu parlamentarnego i wielu innych środowisk nie jest dobrze. I to między innymi było źródłem pomysłu stworzenia projektu ustawy o dostępie obywateli do informacji. Chciałbym Państwa zachęcić do bardziej szczegółowego zapoznania się z tym projektem. Jest wśród materiałów przygotowanych na konferencję, dlatego nie będę omawiał jego poszczególnych zapisów.

Proponowany przez nas projekt ustawy zakłada, że informacje, które są w posiadaniu organów publicznych, a więc państwowych i samorządowych, powinny być dostępne dla obywateli. Mówiąc "obywateli", myślimy tu także o organizacjach, które

skupiają i reprezentują obywateli. Ta powszechna jawność nie mogłaby dotyczyć informacji, które w interesie państwa są chronione na mocy odpowiedniej ustawy.

Zasada powszechnej jawności informacji, nie tajnych, w różnym stopniu obowiązuje we wszystkich krajach demokratycznych. Może z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, gdzie są inne zasady. Wiem też, że w strukturach Unii Europejskiej prowadzone są obecnie prace legislacyjne nad stosownym prawem, które regulowałoby te kwestie.

Jako projektodawcy nie uważamy, że stworzyliśmy idealny projekt aktu prawnego i zdajemy sobie sprawę, że ma on wady legislacyjne i merytoryczne. Natomiast w tej kadencji Sejmu jest to jedyny projekt, nad którym w tej chwili parlament mógłby podjąć jakiegokolwiek prace i wszelkie jego usterki można podczas prac legislacyjnych naprawić. Czy będziemy w ogóle nad nim pracować, zależy od woli politycznej.

Aleksander Proksa, dyrektor Departamentu Legislacyjnego Rządu:

Na wstępie jestem winien pewne sprostowanie. Zostałem przedstawiony jako minister. Jestem sekretarzem Rady Ministrów, który nie jest ani sekretarzem, ani podsekretarzem stanu. Jestem w służbie cywilnej, więc proszę mój głos traktować jako głos apolitycznego urzędnika państwowego, a nie jako głos strony rządowej.

W swoim wystąpieniu chciałbym się odnieść do rekomendacji zawartych w książeczce, które zostały skierowane pod adresem rządu. Stanowią one wyraz przekonania Zespołu do Spraw Lobbyingu, że w tych trzech obszarach, do których odnoszą się te rekomendacje szwankuje komunikacja między rządem a społeczeństwem reprezentowanym przez organizacje społeczne, gospodarcze, czy też komunikacja między rządem a zwykłym obywatelem. Przypomnę, że są to trzy rekomendacje: aby rząd publikował i szeroko kolportował program swoich prac legislacyjnych, ogłaszał projekty swoich ustaw przed ich przesłaniem do parlamentu oraz aby uzasadnienia projektów rządowych zostały zmodyfikowane, tzn. zawierały pełną analizę wszystkich uwag, zastrzeżeń czy opinii, które zostały zgłoszone do projektu rządowego, aby rząd poinformował o tym, ustosunkował się i wyjaśnił dlaczego tych opinii, w domyśle słusznych, nie uwzględnił.

Pierwsza rekomendacja, aby rząd publikował program prac legislacyjnych zasługuje na pełną aprobatę i nie ma żadnych szczególnych przeszkód technicznych, żeby wprowadzić ją w życie. Jednak jako urzędnik państwowy przestrzegam Państwa, abyście nie wyobrażali sobie zbyt wiele i aby apetyty wszystkich, którzy chcieliby poddać jakiejś szczegółowej analizie takie programy prac legislacyjnych rządu, nie były zbyt duże. Dlaczego? Chcę zwrócić uwagę, że od 1988 r. średnio raz w roku zmienia się rząd, co natychmiast pociąga za sobą zmianę, a przynajmniej istotną korektę, programu prac, w tym prac legislacyjnych. Proszę się temu nie dziwić, bo jeżeli każdy nowy rząd dokładnie kontynuowałby to, co zamierzał rząd poprzedni, to powstałoby pytanie, po co była zmiana tego rządu? Programy prac legislacyjnych rządu nie mogą przekraczać, i w praktyce nie przekraczają, okresu półrocznego czy rocznego. Natomiast harmonogramy realizacyjne – które wskazują który minister i w jakim terminie uzgodni międzyresortowo projekt, prześle do jednego z właściwych stałych komitetów Rady Ministrów, a następnie do rozpatrzenia przez Radę Ministrów – nie mogą przekraczać najbliższego półrocza.

Chciałbym przestrzec, aby takiego programu nie traktować jako dokumentu o charakterze dyrektywnym. Jest to dokument, który stanowi pewną wskazówkę dla wszystkich czytelników, jakie są priorytety i podstawowe zamierzenia legislacyjne rządu. Natomiast na tej podstawie nie da się ani "rozliczać" rządu, ani też "rozliczać" poszczególnych ministrów, ponieważ praktyka pokazuje, że około jedna trzecia zamierzeń nie jest zrealizowana w założonym terminie z różnych, głównie obiektywnych przyczyn, w tym także dlatego, że posłowie wcześniej niż rząd zgłosili inicjatywę ustawodawczą. Jedna trzecia dokumentów jest przyjmowana poza planem. Te dokumenty nie są wymuszone bieżącą sytuacją, choć nieraz tak się dzieje. Na przykład ministrowie zbyt ostrożnie zaplanowali prace w swoim resorcie i okazuje się, że nad pewnymi dokumentami udało im się o wiele wcześniej zakończyć prace.

Tę rekomendację można wprowadzić w życie. Obecnie programy prac rządu wraz z harmonogramem realizacyjnym są dostępne w Centrum Informacyjnym Rządu. Sądzę, że niewielki zabieg polegający na umieszczeniu takiego programu w jakimś periodyku wydawanym przez Centrum Informacyjne Rządu – albo w "Przeglądzie Rządowym", albo w którymś z biuletynów tygodniowych – zwiększyłby dostępność takich planów.

Jeśli chodzi o drugą rekomendację, aby projekty ustaw możliwie szeroko upowszechnić jeszcze przed ich skierowaniem do parlamentu, to sprawa jest bardziej skomplikowana. Chciałbym nawiązać tu do wypowiedzi swojego przedmówcy, czy może raczej odpowiedzieć na ukryty w wystąpieniu pana posła zarzut, że rząd nie udostępnia swoich projektów.

Od którego momentu można mówić, że projekt ma charakter projektu rządowego? Formalnie wtedy, gdy rząd, czyli Rada Ministrów przyjmie go. Tu postawilibyśmy sprawę na głowie i dlatego proponuję inne rozwiązanie – sensowne domaganie się udostępnienia projektu jest możliwe dopiero wówczas, gdy projekt został co najmniej zaakceptowany przez kierownictwo danego resortu, a więc przez ministra lub działającego z jego upoważnienia wiceministra i został skierowany do uzgodnień międzyresortowych. Wtedy można powiedzieć, że projekt uzyskał takie oblicze, które jest akceptowane przynajmniej przez część członków rządu.

Natomiast trudno domagać się, i uważam to za podstawowy błąd w sztuce, aby jakiś urzędnik w określonym departamencie ministerstwa miał udostępniać niedoskonały pierwowzór, jako projekt rządowy. W przeszłości były takie przypadki i dlatego opowiadam się za udostępnianiem wszystkim organizacjom społecznym, gospodarczym, a także pojedynczym osobom, co zakłada projekt Unii Pracy, projektów, ale dopiero w postaci dojrzałej, tzn. w takiej, gdy opuszczają resort, mając aprobatę ministra.

Postulat, aby projekty ustaw były publikowane, nawet w oddzielnym publikatorze, i szeroko dostępne jest trudny do zrealizowania z przyczyn finansowych i technicznych. Rząd, zwłaszcza w ostatnich latach, przyjmuje rocznie około stu projektów ustaw, a nad o wiele większą liczbą projektów pracuje. W związku z tym powstaje pytanie, jak spełnić ten postulat? Publikowanie projektów, zwłaszcza tworzenie specjalnego publikatora, byłoby na pewno niezwykle kosztowne i wymagałoby powołania specjalnego zespołu. Zrealizowanie tego postulatu jest bardzo trudne z punktu widzenia budżetu.

Nie widzę żadnych przeszkód, wręcz należałoby przyjąć takie założenie, że projekt, który opuszcza resort z podpisem ministra lub działającego z jego upoważnienia sekretarza i podsekretarza stanu, może i powinien być udostępniany wszystkim

zainteresowanym. Tak zresztą postępowaliśmy. Jeżeli ktoś zwrócił się do nas o udostępnienie jakiegoś projektu, udostępniałem go. Jeżeli były kierowane jakieś uwagi, czy opinie, przekazywałem je ministrowi do rozważenia przy nadawaniu projektowi ostatecznego kształtu.

Mówiąc o postulatcie udostępniania aktów rządowych na etapie ich powstawania, chciałem jeszcze zwrócić uwagę na jedną sprawę. Otóż ta książeczka powstała zanim została przyjęta reforma centrum. W ramach tej reformy została przyjęta ustawa o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, która usankcjonowała między innymi resortowy system tworzenia aktów prawnych. Jeżeli były przedtem jakiegokolwiek w tym zakresie wątpliwości, to obecnie ich nie ma. Ustawa wyraźnie rozstrzyga, że tym, który przygotowuje dokumenty rządowe, w tym odpowiednie projekty aktów normatywnych, i występuje w tym zakresie z inicjatywą w rządzie jest minister resortowo właściwy i on ma przygotować projekt, uzgodnić go międzyresortowo, uzyskać rekomendację właściwego stałego komitetu Rady Ministrów, a następnie projekt przedłożyć rządowi i reprezentować rząd w pracach w Sejmie i Senacie.

Nie chcę więcej mówić o zaletach i wadach resortowego systemu tworzenia aktów prawnych, natomiast chciałem zwrócić uwagę, że obecnie nie stać nas na żaden inny system tworzenia aktów prawnych. Słuszne skądinąd postulaty, aprobowane zwłaszcza przez ministra sprawiedliwości, aby dążyć do stworzenia czegoś w rodzaju centrum legislacyjnego rządu, wymagają przede wszystkim zbudowania kadry prawników legislatorów i zgrupowania ich w jednym miejscu i dotyczyłoby to nie kilkudziesięciu, ale o wiele więcej niż stu prawników. O ile Sejm pracuje nad dwustoma projektami, o tyle projektów rządowych w ciągu roku jest ponad dwa tysiące. Skala jest nieporównywalna, ponieważ zdarza się, że do jednej ustawy jest kilkadziesiąt aktów wykonawczych. Takim przykładem ustawy jest kodeks celny, który przewiduje do wydania ponad 70 obligatoryjnych delegacji.

Obecnie nie stać nas na scentralizowany system pisania i redagowania przepisów prawnych. Chciałbym zwrócić uwagę na to, że wkrótce będzie opracowywany nowy regulamin prac rządu, na podstawie ustawy o trybie i organizacji pracy Rady Ministrów, w którym przewiduje się, że prezes Rady Ministrów w określonych przez siebie przypadkach może "zabrać" ministrowi projekt i polecić, aby projekt ten został przygotowany w jego kancelarii. Ten przepis ma na celu zlikwidować sytuację, w której system resortowy tworzenia ustaw działa negatywnie. Za pozytywną cechę resortowego systemu uważam to, że projekt jest stworzony przez osoby, które stosują prawo w praktyce, a więc są to przysłowiowi specjaliści od jednej ustawy, ludzi, którzy dokładnie wiedzą, jakie są wady dotychczasowego rozwiązania. Natomiast elementem negatywnym tego systemu jest to, że zwycięża interes wąskiej grupy osób, są tworzone rozwiązania wygodne dla tej grupy. Nawet, jeżeli kolejni ministrowie przekonują, że to wszystko jest robione dla ludzi, to nie zawsze w to się wierzy, mając na uwadze, że z projektu wynika zupełnie coś innego. Aby te negatywne cechy przezwyciężyć, nowy regulamin rządu będzie przewidywał możliwość tworzenia projektów ustaw w centrum legislacyjnym rządu w Kancelarii Premiera.

Jeszcze króciutko o trzeciej rekomendacji. Zgadzając się z tą rekomendacją, chciałem zwrócić uwagę, że w istocie postulat ten jest już zrealizowany w przepisach obowiązujących. Na tej sali jest wielu znakomitych znawców Regulaminu Sejmu, ale dla tych, którzy go nie znają, powiem, że art. 31 ust. 3 Regulaminu Sejmu mówi wyraźnie, że

uzasadnienie projektu ustawy musi również przedstawiać wyniki przeprowadzonych konsultacji i dyskusji publicznych oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. Tak więc ta materia nie jest materia regulaminu rządu. Regulamin Sejmu, wprowadzony uchwałą, jest specyficznym aktem prawnym. To nie jest samoistna uchwała Sejmu, to jest uchwała wydawana wprost, na podstawie przepisów konstytucji, mała konstytucja wyraźnie mówi, że Sejm uchwała regulamin. Regulamin Sejmu wiąże nie tylko Sejm, ale również rząd, czyli rząd już obecnie jest obowiązany stosować ten przepis. A zatem jest to w pełni zgodne z rekomendacją zawartą na stronie 93 tego opracowania. Chciałem zwrócić uwagę, że z praktyczną realizacją tej rekomendacji i wspomnianego przepisu Regulaminu Sejmu mogą być duże trudności, ponieważ projekty ustaw oparte są na pewnej koncepcji. W związku z tym trudno, aby rząd, który jest autorem i przysługującym pewne prawa autorskie do tego projektu, także i tej koncepcji, strzelał sobie gole do własnej bramki i składał w uzasadnieniu projektu samokrytykę w postaci przytaczania krytycznych opinii przedstawicieli różnych środowisk i w ten sposób *in statu nascendi* dezawuował swój własny projekt. Tego nie można oczekiwać. Jedyne czego można od każdego projektodawcy oczekiwać, to aby był rzetelny w przedstawianiu racji. Powinien przedstawić racje jakie legły u podstaw wyboru takiej, a nie innej koncepcji, wskazać, że brano pod uwagę także inne warianty, ale je pominięto. Taki sposób działania będzie świadczyć o rzetelności i uczciwym podejściu projektodawcy. Natomiast trudno oczekiwać, aby w uzasadnieniu prezentować racje oponentów projektu. Odwrotnie – trzeba oczekiwać, że będą prezentowane racje autorów projektu.

Marek Pol, Pełnomocnik Rady Ministrów do Spraw Reformy Centrum Gospodarczego Rządu:

Sprawa dotyczy tylko jednej kwestii, ale chciałbym ją umiejscowić na pewnym tle. Tak już jest i najprawdopodobniej będzie, iż kształt wewnętrzny, organizacja Sejmu, kształt komisji sejmowych w dużym stopniu decydują o dostępie czynnika społecznego, organizacji społecznych i gospodarczych do procesu legislacyjnego. Wynika to z z praktyki sejmowej. Na tej sali jest wielu parlamentarzystów i dobrze wiedzą, że reprezentant organizacji społecznej czy gospodarczej najłatwiej może wziąć udział w procesie tworzenia prawa, jeśli zostanie zaproszony, czy uda mu się zdobyć zaproszenie na posiedzenie komisji sejmowych. Na wcześniejszym etapie dostęp do procedury tworzenia prawa jest utrudniony. Rekomendacje zawarte w opracowaniu, wynikające z dzisiejszej dyskusji, otwierają pewną drogę, ale na pewno nie otworzą jej do końca.

Dwa zdania o kształcie komisji sejmowych i tym, co zdarzy się najprawdopodobniej w najbliższym czasie. Mówię o tym, co za przyczyną moją, a i przede wszystkim parlamentarzystów, którzy tu siedzą, jest przedmiotem wdrażania w chwili obecnej, a więc reformy centrum gospodarczego rządu, przebudowy polskiej centralnej administracji rządowej.

Przypomnę, że reforma to bardzo głęboka zmiana filozofii kierowania państwem przez rząd. Jest to zmiana sposobu sprawowania władzy. Po 1990 r. władza w Polsce zmieniła sposób kierowania, prawo zaczęło odgrywać zasadniczą rolę, jako narzędzie kierowania sprawami publicznymi. Reforma centrum doprowadziła do nowego podziału kompetencji, do nowego ich ulokowania, a co za tym idzie, i to jest najistotniejsze,

doprowadziła do pewnych zmian instytucjonalnych, które doprowadziły do zmian, w których wszystkie ministerstwa skupiły się na swej funkcji regulacyjnej, na funkcji tworzenia prawa, egzekwowania prawa, na funkcji dysponowania instrumentami, jakie ma rząd, a więc środkami publicznymi, przydzielonymi przez parlament. Ministerstwa zostały pozbawione funkcji władczej, nadzorczej, czy założycielskiej.

Zarówno polska praktyka, jak i praktyka większości parlamentów na świecie pokazuje, iż istnieje ścisły związek pomiędzy organizacją rządu i organizacją komisji obydwu izb parlamentu. Tak jest również w Polsce. W związku z tym należy oczekiwać, że zmiana układu rządu, która w największym stopniu dokonała się do 1 stycznia br., wywoła dyskusję w Sejmie, czy wśród komisji sejmowych, posłów i senatorów nad przyszłym kształtem komisji sejmowych. Sądzę, że większość wie jak to wygląda obecnie. Są pewne komisje, które wynikają z funkcji parlamentu, są komisje, które są komisjami problemowymi, tematycznymi i najprawdopodobniej one pozostaną do końca obecnej kadencji parlamentu, jak i będą istnieć w przyszłości.

Na pewno zmiany nastąpią w tych komisjach, w których obszarze ministerstwa podlegały istotnym zmianom. Zmiany najprawdopodobniej pójdą w tych samych kierunkach, w których poszła reforma, a więc ograniczenia podziałów branżowych czy gałęziowych. Reforma zmierza do ograniczenia tych podziałów, uznając za bardziej sprawne ministerstwa, które nie są budowane w oparciu o podziały działowe, które są charakterystyczne dla gospodarki nakazowej. Na pewno zmiany pójdą w kierunku likwidacji podziału na gospodarkę krajową i handel międzynarodowy. Sądzę, że zmiany powinny iść w kierunku większego zakresu spraw, czy problemów, jakimi zajmują się komisje po to, aby ich liczba była nieco mniejsza i aby problem z frekwencją na ich posiedzeniach nie był tak palący, jak ostatnio się to zdarza.

Praktyka w Polsce pokazuje, iż zarówno tempo wzrostu gospodarczego w ostatnich latach, jak i naturalne procesy prywatyzacji, biorące się z przyrostu liczby podmiotów prywatnych zaklasyfikowanych do grupy małych i średnich przedsiębiorstw, jak i wielka elastyczność tych przedsiębiorstw, możliwość dostosowania się do potrzeb rynku, do możliwości finansowych i zatrudnieniowych, ich rola w przewyciężaniu bezrobocia... Są to sprawy ogólnie znane i sądzę, że nikogo nie trzeba przekonywać o roli tych przedsiębiorstw. Zwrócę uwagę na jeden aspekt, który nie zawsze jest pokazywany przy ocenie małych i średnich przedsiębiorstw. Otóż wielka liczba małych i średnich przedsiębiorstw, a jest ich w Polsce bardzo dużo, służy jako doskonały barometr obecnej i przyszłej sytuacji gospodarczej. To jest barometr, który jest wrażliwy, ponieważ dotyczy małych podmiotów, które nie mają wielkiego zaplecza kapitałowego i w związku z tym dość łatwo reagują na wszelkie nieprawidłowości, czy wszelkie sytuacje oddziaływujące na efekt ekonomiczny. Krótko mówiąc, rola tego typu przedsiębiorstw to nie tylko rola dynamiczna, ale również rola, która pozwala analitykom zjawisk gospodarczych na obserwowanie tego, co się w gospodarce dzieje. I na tym tle, a także na tle materiałów, które rząd przygotowywał programując politykę państwa w stosunku do sektora małych i średnich przedsiębiorstw – jeśli dobrze pamiętam w maju 1996 r. rząd przedkładał parlamentowi informacje o realizacji programu polityki rządu w stosunku do małych i średnich przedsiębiorstw – chciałem poprzeć rekomendację, która dotyczy powołania ciała parlamentarnego, zajmującego się problematyką małych i średnich przedsiębiorstw. Tylko jak to zrobić? Jeśli dobrze pamiętam, to do łaski marszałkowskiej wpłynęła inicjatywa grupy posłów, którzy zamierzają dokonać zmiany Regulaminu Sejmu,

wprowadzając do grona stałych komisji sejmowych, również komisje przedsiębiorczości, czy komisje zajmujące się małymi i średnimi przedsiębiorstwami. Przyznam, że nie jestem wielkim zwolennikiem tego rozwiązania. Liczba stałych komisji i komisji nadzwyczajnych w parlamencie jest na tyle istotna, iż problem z zaangażowaniem się posłów w danym momencie pracy legislacyjnej jest problemem lobbystycznym, acz trudnym, powodującym bardzo często merytoryczne skutki.

Sugerowałbym skorzystanie z alternatywy, która została zapisana w materiale. Mianowicie, aby w najbliższej dyskusji o zmianach w układzie komisji sejmowych przewidzieć zmiany wewnętrzne w ramach komisji systemu gospodarczego i przemysłu, jeżeli mówimy o Sejmie bądź systemu gospodarczego, jeżeli mówimy o Senacie, oraz powołanie odpowiednich podkomisji, które będą wykonywać zadania, które chcielibyśmy powierzyć komisji stałej. Z jednej strony byłoby to monitorowanie całego procesu legislacyjnego pod kątem dostosowania zapisów w nim zawartych do potrzeb małych i średnich przedsiębiorstw, do procedur, które wynikają z polityki państwa w stosunku do tego sektora. Z drugiej strony, monitorowanie zjawisk w tym sektorze zarówno dla potrzeb oceny sytuacji gospodarczej, jak i dla oceny wydatkowania środków publicznych.

W dzisiejszych wystąpieniach mówiono, iż w większości krajów świata charakteryzujących się liberalną gospodarką, wydatkowanie środków publicznych dla tego właśnie sektora jest możliwe, akceptowane, uznawane za prawidłowe. Wobec tego, jeśli tego typu obszar wydatków publicznych istnieje, należy monitorować te wydatki tak, jak przewidują procedury parlamentarne. Sądzę, że na tym etapie prac nad konstrukcją komisji sejmowych, który może mieć miejsce jeszcze do końca działalności obecnego parlamentu, będzie to wystarczający krok w kierunku realizacji rekomendacji zawartych w materiale. Jeśli okaże się, że przyszły parlament będzie zdecydowanym zwolennikiem jeszcze szerszego rozwijania tego typu ciał parlamentarnych, jak komisje czy podkomisje odpowiedzialne za problem rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, to podejście stosowne decyzje.

Kończąc, chciałem powiedzieć, iż Polska jest krajem, w którym prawo zaczyna być podstawowym narzędziem kierowania sprawami publicznymi. Jesteśmy po pierwszym etapie przeobrażeń administracji rządowej, które zmierzają do tego, aby organy państwa posługując się prawem, kierowały sprawami gospodarczymi, publicznymi.

Dzisiejsza konferencja, która mówi o udziale organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym jest niejako kolejnym etapem "normalnienia" Polski czy poszukiwania rozwiązań, które są typowe dla krajów o rozwiniętej demokracji i rozwiniętej gospodarce rynkowej. Sam fakt, ta konferencja odbyła się, napawa mnie optymizmem.

Przewodniczący senator Sylwester Gajewski:

Dziękuję bardzo wszystkim mówcom.

Proszę Państwa! Jak już zapowiadałem, proponuję powołanie parlamentarnego zespołu do spraw dostępu obywateli do procesu legislacyjnego. Przypominam, że jest to inicjatywa ponadpartyjna i wszystkich panów posłów i senatorów proszę, aby zechcieli wpisać się na tę listę. Myślę, że pan poseł Sieldarek będzie pierwszy na tej liście, a ja drugi.

Otwieram dyskusję.

Danuta Piontek, Prezes Konfederacji Organizacji Przedsiębiorców:

Chciałam podziękować za książkę, która wreszcie jasno określiła, gdzie jest granica lobbyingu, a gdzie zaczyna się działanie wąskich grup określonych zainteresowań. Tam, gdzie nie ma jasnej gry, zawsze będzie działanie określone korupcją na czym traci mała i średnia przedsiębiorczość, tracą konsumenci, czyli całe społeczeństwo.

Nie jest jednak tak źle, bo jednak "lobbyingowaliśmy" prawie 4 lata, walcząc z ustawą o samorządzie gospodarczym. Ale czasami wychodzi nam to bardzo źle. Na przykład nasze "lobbyingowanie" z ordynacją podatkową skończyło się tym, że mamy wstydliwą ustawę, którą niektórzy nazywają policyjną, ponieważ nie ma otwartej formy dialogu, bo lobbying to jest dialog.

Uważam, że powołanie i istnienie komisji do spraw lobbyingu może wiele rzeczy przesądzić na korzyść przyszłego kształtu ustaw pod warunkiem, że obie strony będą chciały podjąć dialog. "Lobbyingowaliśmy", ale nieskutecznie, ponieważ nasze opinie były wysłuchiwane, po czym odkładane na bok i w komisjach podawane jako opinie drugiej strony i nie brane pod uwagę.

Cieszę się, że będziemy mieli okazję dyskutować, ale pod warunkiem, że partnerzy potraktują się równie poważnie jak my. "Lobbyingujemy", pracujemy jako przedsiębiorcy i organizatorzy życia gospodarczego bezpłatnie. Nie będziemy więc obciążeniem dla budżetu, rządu, Sejmu, Senatu. Mamy nadzieję, że nasza oferta zostanie przyjęta tak, jak my ją składamy. Reprezentuję kilkanaście organizacji z Polski i z całą sympatią odnoszę się do tego ruchu.

Dziękujemy za wywołanie tematu, który powinien pojawić się już 6 lat temu, bo tyle lat "lobbyingujemy" na rzecz rozwoju naszej gospodarki.

Posel Ireneusz Skubis:

W imieniu tu obecnych, chciałem podziękować organizatorom za tę inicjatywę.

Mam dwie uwagi. Pana Wojtczaka i obecnych tu gości, szczególnie gości z agranicy, chcę poinformować, że jestem posłem drugą kadencję i odpowiedziałem na wszystkie listy, które do mnie przysły. Podobnie czyni to Kancelaria Sejmu i Senatu. A w Kancelarii Senatu jest nawet Biuro Listów. To jest jedna uwaga.

Druga uwaga dotyczy wypowiedzi pana posła Artura Siedlarka. Jeśli tak będzie prezentował i bardzo upolityczniał sprawy, które proponuje wraz z grupą posłów w projekcie ustawy, to ta ustawa nigdy nie ujrzy światła dziennego. Natomiast bardzo podobały mi się wystąpienia pani marszałek i pana senatora Gajewskiego. Gdybym nie wiedział o ich przynależności, nie wiedziałbym do jakiej opcji politycznej przynależą.

W tej kadencji mamy nową jakość. Na wniosek grupy posłów powstają zespoły lobbyingowe. Pierwszy był Zespół do Spraw Kobiet, drugi, bardzo duży, bo 82-osobowy, Zespół Strażacki i Zespół do Spraw Prywatnych Przedsiębiorstw i Rzemiosła, którego przewodniczącym jest pan poseł Nowicki. Nie wspominam już o Zespole do Spraw Niepełnosprawnych. Tych zespołów jest teraz kilkanaście. Jest to nowy sposób lobbyingu.

Posel Janusz Szymański:

Chciałbym powiedzieć o dwóch konkluzjach, które powinny płynąć z dzisiejszego spotkania. Polsce potrzebna jest ustawa o lobbyingu. Dzisiaj mówiliśmy o jednej stronie lobbyingu – o udziale instytucji pozarządowych czy organizacji społecznych w procesie

ustawodawczym. Nie powiedzieliśmy nic o ważnej, wstydlivej stronie lobbyingu, mianowicie jak mają poruszać się grupy nacisku, bo lobbyści to są po prostu grupy nacisku. Gdybyśmy popatrzyli na praktykę na przykład Kongresu Stanów Zjednoczonych, to są to ogromne kodeksy etyczne, określające co może zrobić kongresmen: z kim może zjeść obiad, za ile może wygłosić wywiad i czy musi zawiadomić spikera o wynagrodzeniu za ten wykład.

Myślę, że mamy za sobą pierwszy etap – naszą rozmowę, a drugi etap musi nastąpić jak najszybciej, czyli musi powstać dobry projekt ustawy. Podjąłem pewne prace w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, zmierzające do przygotowania projektu ustawy regulującej sposób poruszania się grup nacisku w parlamencie. Lobby to korytarz. Chciałbym, żeby ten korytarz był dobrze regulowany, racjonalnie wypełniony, tak abyśmy mogli podejmować mądre, rozumne dla społeczeństwa i dla państwa decyzje ustawodawcze.

Janusz Korwin–Mikke:

Proszę Państwa, w odróżnieniu od wiedzy czcigodnego posła Szymańskiego nie wierzę w regulacje prawne. Skoro piłkarzom klubu Inter Mediolan można było wypłacić 35 milionów dolarów z tajnych kont, to myślę, że posłom też będzie można.

Przewodniczący senator Sylwester Gajewski:

Pragnę serdecznie podziękować organizatorom konferencji, bez których mrówczej pracy nie doszłaby do skutku. Mam tu na myśli przede wszystkim pana Jacka Michałowskiego, dyrektora Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu oraz pana Mirosława Zielińskiego, wicedyrektora Programu GEMINI PEDS.

Chciałbym Państwu jeszcze powiedzieć, że to nie ja zacząłem tę pracę, a pan poseł Nowicki i jego Zespół do Spraw Małej Przedsiębiorczości i Rzemiosła. Jemu należą się gorące podziękowania za tę inicjatywę.

Suzanne Olds, USAID:

Good afternoon Members of Parliament, Government Officials, donor agency representatives, and other social, economic and educational groups represented here today. I recently returned from a trip abroad and can not think of a better way to start the New Year than participating in this conference. I am particularly pleased to be involved in this initiative, not only as the USAID representative but also as a citizen of the United States, as it is so far reaching and will, if successful, have a positive impact on not only public policy and legislation, but also on all segments of the civil society willing and able to contribute to these processes. Further, I view increasing transparency and the participation of social and economic organizations in developing the legal framework as an important step forward in Poland's stability, security and attractiveness as a trading partner with the United States as well as a member of the European Union.

In the United States, despite limited constitutional guarantees of transparency and access to information, we have developed a strong tradition of open governance. This is evidenced by the much used Freedom of Information Act, Congressional committee meetings which are open to the public, and an infrastructure which not only allows but in fact relies upon the input of interest groups in the political decision-making process. However, the United States is by no means unique in this respect as described in the GEMINI-PEDS publication issued to you today. There are a variety of mechanisms that can be employed to foster public-private sector interaction in a controlled and constructive manner.

It is not USAID's intention to promote the U.S. or any other model but rather to provide a comparative basis from which you can create your own system. The task at hand, in which we appreciate the opportunity to participate, is therefore to determine and adopt a set of guidelines which best meets Poland's needs and priorities at this point in time.

Two of the more creative institutions within the U.S. Congress are the Senate and House of Representatives Small Business Committees. Both were started in the 1950s as temporary committees, analogous to subcommittees in Poland. Both were later transformed to permanent or full committees. These groups have a number of specific functions but overall are charged with representing SMEs before Congress as a critical component of a dynamic market-led economy. Establishment of these committees is seen by the American people as a visible and credible commitment by the public sector to the growth and expansion of small and medium size businesses.

To conclude, I would like to say, once again, how pleased I am to see such an interest in this most important aspect of Poland's transition to a modern democracy. I would also like to thank Senator Gajewski and all the members at this table for their substantive support in this initiative. We at USAID remain firmly committed to continuing our assistance in promoting not only the spirit of, but also applicable and realizable tools and techniques used by, democratic institutions from around the world. I wish all of us the strength and determination needed to be successful in this endeavor. Thank you very much for your kind attention.

Adam Saffer, Director USAID GEMINI-PEDS Project:

It is a great honor and privilege to present the overriding objective of the authors of the document entitled "The Participation of Economic and Social Organizations in the Legislative Process In Poland", and discuss the conclusions which have resulted from the analysis undertaken. However before I move on to discuss the merits of the report I would like to acknowledge the leadership role of Senator Gajewski, Senator Madej and Deputy Nowicki in the Lobbying Task Force, and thank them for supporting this initiative. I also wish to thank Mr. Jacek Michowski, the Director of the Studies and Analyses Bureau of the Senate's Chancellery, and his staff, for cooperation. I would like to assure you that I will continue my presentation in English, as I have used up all the words in Polish I know.

As evidenced by the media, organizations in Poland are becoming increasingly interested in and capable of expressing their needs and views in a clear and articulate manner. However, their influence in the public sphere, with regard to policy and legislative decisions is, in most cases, marginal. This is not so much due to a lack of will by the decision-makers but rather because of inadequate legislative procedures regarding access to information and a recognized forum for public comment. Without such a system, it is extremely difficult to effectively access and respond to legislative initiatives in a timely and professional manner.

The report that is being discussed today had 3 main objectives. These were to:

1) describe the formal and informal mechanisms used by social and economic organizations in 5 selected western nations to participate in and influence the legislative process. For our purposes we selected the following countries: Germany, France, United Kingdom, the Netherlands, and the United States.

2) clearly demonstrate that open and transparent legislative procedures are not only beneficial for all parties, but also are key ingredients for a representative democracy; and

3) to present a set of short to medium term recommendations that were applicable, affordable and achievable within the Polish context.

In all of the countries studied, individuals and institutions interested in a particular issue or draft had the opportunity to systematically express their views and opinions, communicate them to decision-makers, and, in the end, influence the outcome of the legislative process. Adopted solutions varied in specific countries. In some, this practice was institutionalized by law or regulation, where provisions required comments to be directed to relevant institutions or advisory bodies, whilst in others, it was simply a tradition. In all, however, the benefits of public-private sector dialogue were well recognized and utilized.

Three characteristics defined the circumstances which allowed this to successfully occur. The first is **Notice**. In other words, social and economic organizations and interest groups are informed about an initiative or discussion enough in advance to conduct the requisite amount of research and analysis to prepare and professionally present their position. The second is **Comment**. By this, we refer to a suitable forum for communication which allows interest groups to effectively express their views, opinions and concerns to those involved in the policy and legislative decision-making processes. The third is **Rational** which requires legislators and government officials to not only take

public comment into consideration but also, as part of the justification, provide a rationale for their final decisions.

To some of you, this may sound like a classically foreign perspective which would not work in Poland due to structural and procedural differences in the public sector and the need and trend to reduce the size and scope of the central administration. Let me say that none of us at this table wants to increase the cost or complexity of the administrative or legislative apparatuses. And no one wants to slow down the system by making legislators respond to each and every inquiry or suggestion. What is needed, however, are efficient mechanisms which (i) enable social and economic organizations to participate in the discussions early enough, before decisions have been made, and (ii) provide a standard of practice which guarantees such input be considered. Without these, all efforts to effectively involve the general public in the legislative process will be severely constrained.

Perhaps most encouraging is that our findings concluded that the changes required in Poland are not extensive nor, as Senator Gajewski mentioned, administratively, legally or financially challenging. You know far better than I that, in fact, many of the fundamentals for providing access to information already exist in the Law or in the procedural rules of the Parliament and Council of Ministers. I believe that the problem is rather to effectively utilize what already exists. The recommendations being presented to you today are clearly specified and can be implemented quite easily provided there is a political will to do so.

The key finding of our research and point to recognize it that the participation of social and economic organizations in the legislative process, as demonstrated throughout the world, does not compromise or diminish the power and role of Members of Parliament and Government. It also clearly leads to better political decision-making and therefore a more stable and secure economy. Lastly, it results in a greater understanding, acceptance and obedience of the law by citizens.

In conclusion, I would like to thank all of those who participated in this analysis. As a foreigner working here as an advisor, my greatest hope and joy comes from the remote possibility of having contributed, in a small way, to the development and improvement of Polish society. Judging by the number and caliber of people here today as well as comments we have received about the report, I am encouraged that this work is appropriate and will actually be of interest and benefit to the Polish society. *Trzymam kciuki!* Thank you very much.