

**BS/122/2013**

---

---

**KONFLIKTY INTERESÓW I LOBBING –  
DYLEMATY POLITYKÓW**

---

---

Znak jakości przyznany CBOS przez Organizację Firm Badania Opinii i Rynku 11 stycznia 2013 roku

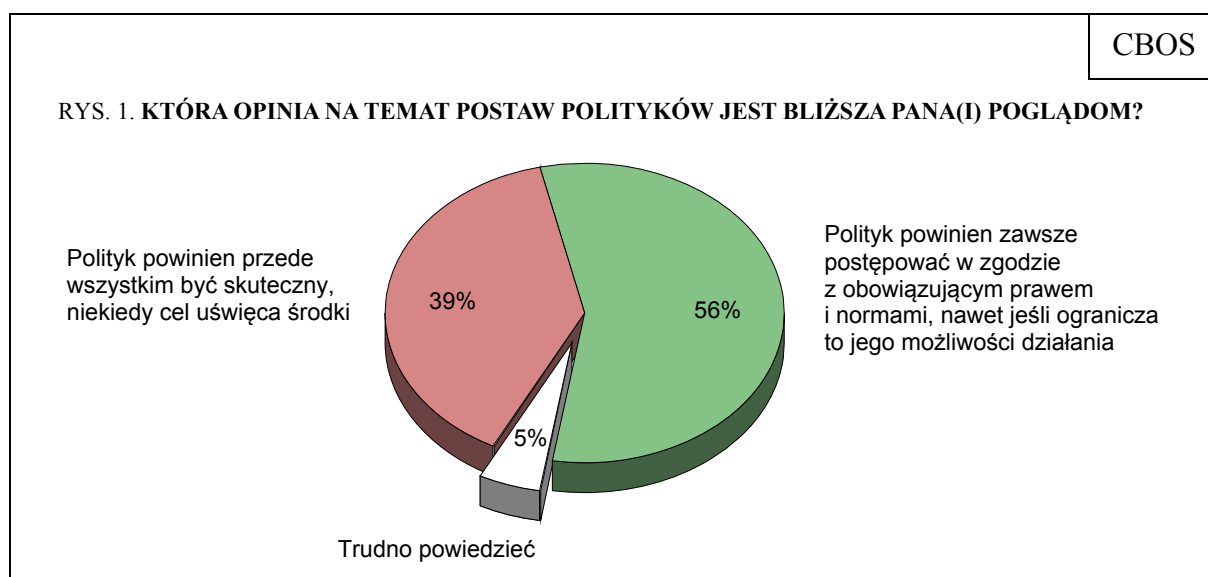


Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej  
ul. Żurawia 4a, 00-503 Warszawa  
e-mail: sekretariat@cbos.pl; info@cbos.pl  
<http://www.cbos.pl>  
(48 22) 629 35 69

Istnienie przejrzystych zasad, którymi powinni kierować się politycy, to jeden ze sposobów na przeciwdziałanie korupcji. Jednak wprowadzenie takich zasad nie jest proste. Czy osoby zaangażowane w politykę powinny mieć, po wycofaniu się z życia publicznego, jakiegokolwiek ograniczenia swojej działalności? Czy osoby pełniące funkcje publiczne powinny uważać, z kim utrzymują kontakty towarzyskie? O te i inne sytuacje potencjalnego konfliktu interesów zapytaliśmy w naszym sierpniowym badaniu<sup>1</sup>.

### SKUTECZNOŚĆ W POLITYCE

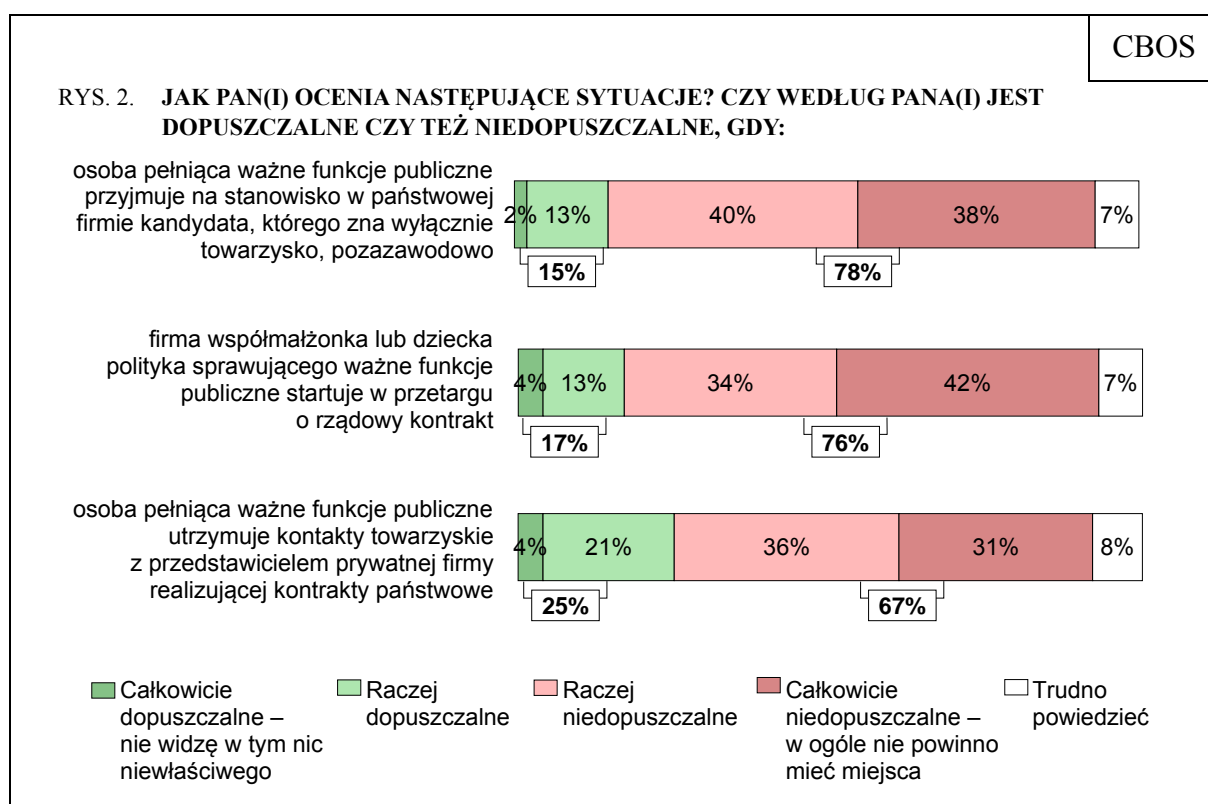
Polityka jest sztuką osiągania celów. Różnorodne są jednak sposoby dochodzenia do nich. Ustrój demokratyczny zakłada, że działania władz publicznych opierają się na prawie, i to ono wyznacza granice. Z tym, że polityk powinien kierować się przede wszystkim przepisami i normami, nawet jeśli ograniczają one jego możliwości działania, zgadza się większość badanych (56%). Natomiast dla niemal dwóch piątych Polaków (39%) w polityce ważniejsza jest skuteczność, w imię której zaakceptowaliby pewne odstępstwa od obowiązujących reguł.



<sup>1</sup> Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (279) przeprowadzono w dniach 1–12 sierpnia 2013 roku na liczącej 904 osoby reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

## KONFLIKT INTERESÓW

Z konfliktem interesów może spotkać się każda osoba pełniąca różne role społeczne. W przypadku polityków sprawujących funkcje publiczne, którzy powinni mieć na uwadze dobro wspólne, nabiera ono dodatkowego znaczenia. Raport Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO)<sup>2</sup> dotyczący Polski zwraca uwagę na braki w dookreśleniu zasad, jakimi powinni się kierować politycy, w przypadku konfliktu interesów. Zapytaliśmy Polaków, jak oni oceniają pewne sytuacje, które mogą do takiego konfliktu prowadzić. Czy widzą w nich jakieś zagrożenia dla dobra publicznego, czy też uważają je za nieodłączny element życia.



Najwięcej zastrzeżeń badani mieli do sytuacji, w której osoba pełniąca ważną funkcję publiczną przyjęłaby na stanowisko w państwowej firmie kandydata, którego zna wyłącznie towarzystwo. Jako niedopuszczalną określiła ją zdecydowana większość badanych (78%, w tym 38% jako całkowicie niedopuszczalną). Podobnie oceniany jest udział w przetargu o rządowe kontrakty firm współmałżonków lub dzieci polityków sprawujących ważne funkcje

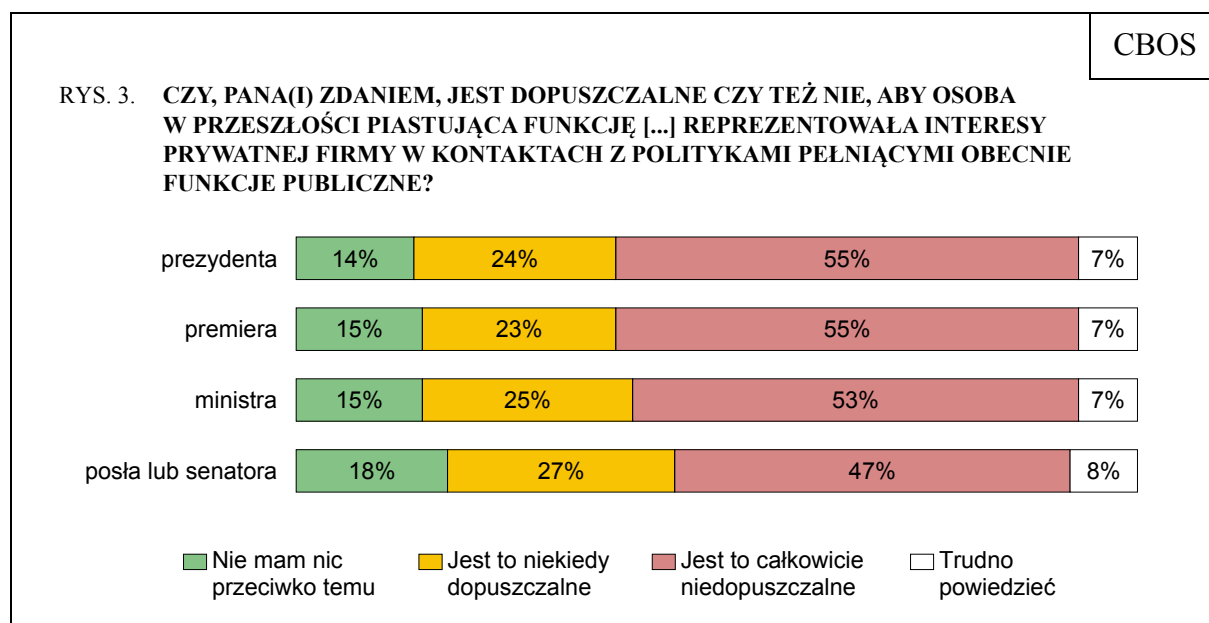
<sup>2</sup> Dostępne online:

[http://www.cba.gov.pl/porta/pl/48/2376/GRECO\\_ocenia\\_polskie\\_sady\\_prokurature\\_i\\_parlament.html](http://www.cba.gov.pl/porta/pl/48/2376/GRECO_ocenia_polskie_sady_prokurature_i_parlament.html)  
[27.08.2013]

publiczne (76% uważa taką sytuację za niedopuszczalną, w tym 42% za całkowicie niedopuszczalną). Trochę mniej kontrowersji wzbudza utrzymywanie kontaktów towarzyskich z przedstawicielami prywatnych firm realizujących kontrakty państwowe. Jednak także ta sytuacja określana jest przez większość badanych za niedopuszczalną (67%, w tym 31% za całkowicie niedopuszczalną).

### LOBBING

Osoby pełniące ważne funkcje publiczne po zakończeniu kariery politycznej na ogół pozostają aktywne. W przypadku ich zaangażowania w akcje społeczne oddźwięk jest pozytywny. Zapytaliśmy Polaków o ocenę sytuacji, w której osoba pełniąca w przeszłości funkcję prezydenta, premiera, ministra, posła lub senatora reprezentowałaby interesy prywatnej firmy.

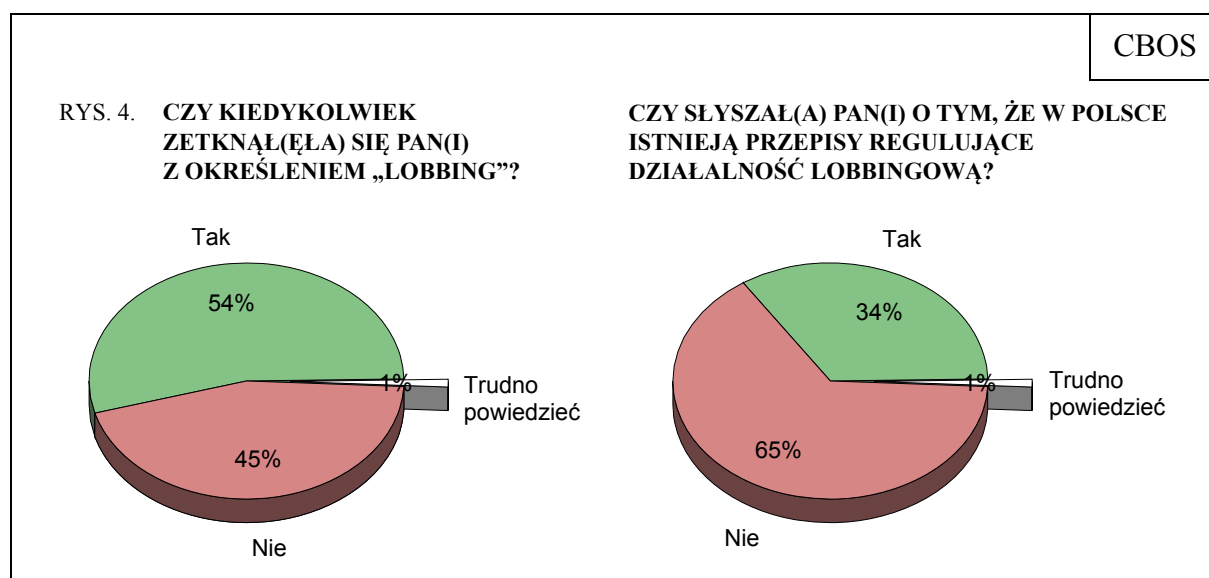


Okazuje się, że rodzaj pełnionej wcześniej funkcji ma dla badanych stosunkowo niewielkie znaczenie. Jedynie w odniesieniu do byłych posłów i senatorów nieco rzadziej niż w stosunku do byłych reprezentantów władzy wykonawczej razi tego rodzaju działalność. Generalnie jednak ankietowani są przeciwni, by politycy pełniący w przeszłości ważne funkcje publiczne reprezentowali interesy prywatnych firm. Dla większości jest to całkowicie niedopuszczalne w przypadku byłego prezydenta (55%), premiera (55%) czy ministra (53%). Co czwarty badany uważa, że w pewnych sytuacjach możnaby uznać takie działania za

właściwe, a tylko mniej więcej co siódmy nie ma nic przeciwko temu. Byłego posła lub senatora podejmującego taką działalność zdecydowanie potępia około połowy ankietowanych (47%), co czwarty (27%) warunkowo ją dopuszcza, a blisko co piąty (18%) nie ma do niej żadnych zastrzeżeń.

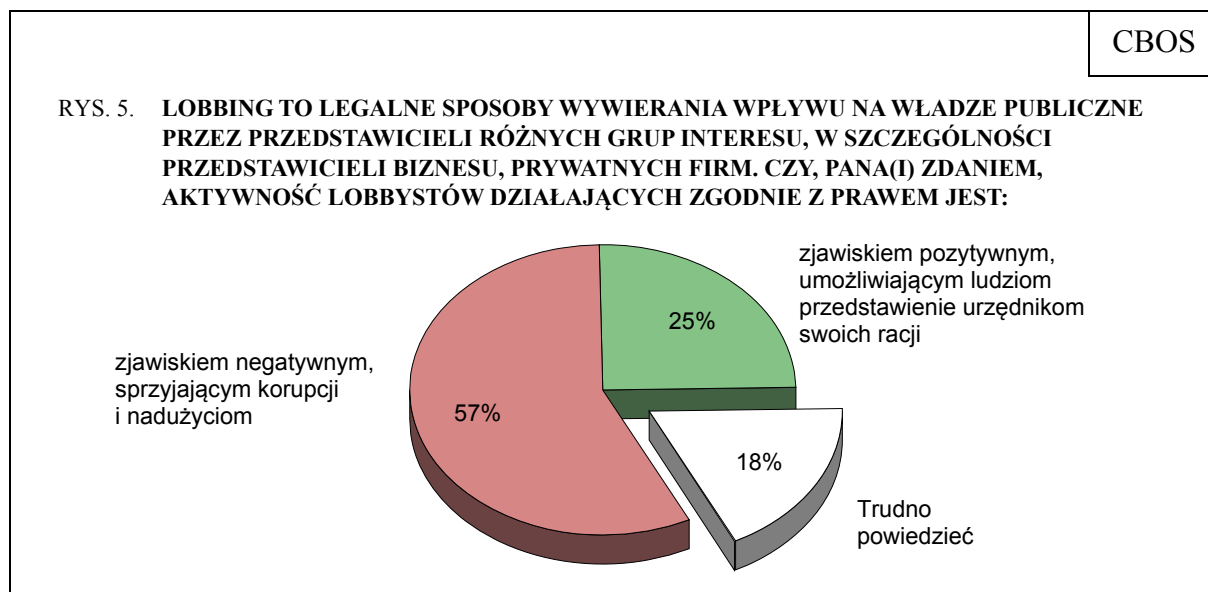
Jak widać z powyższego przykładu, lobbing na rzecz biznesu budzi wiele wątpliwości. Interesował nas jednak stosunek Polaków do tego zjawiska bez zawężania go do kontaktów na styku polityki i biznesu. Lobbing jest w Polsce stosunkowo nowym terminem, choć dotyczy znanych działań zmierzających do wywierania wpływu na władze publiczne, na decyzje przez nie podejmowane. Według definicji lobbing obejmuje te działania, które są legalne, co w polskim prawie oznacza obowiązek zarejestrowania się jako lobbysta.

Z samym określeniem zetknęła się niewiele ponad połowa Polaków (54%), a tylko co trzeci (34%) wie o przepisach regulujących tego typu działalność.

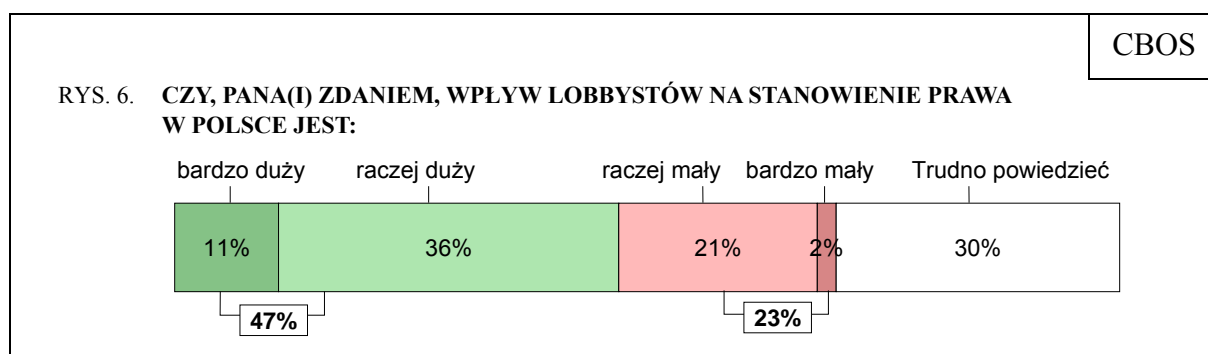


Mimo że przed pytaniem o ocenę lobbingu podaliśmy definicję tego słowa podkreślając, że jest to działalność zgodna z prawem, dla większości Polaków (57%) jest on zjawiskiem negatywnym, sprzyjającym korupcji i nadużyciom. Co czwarty badany (25%) stwierdził, że lobbing jest zjawiskiem pozytywnym, umożliwiającym ludziom przedstawienie urzędnikom swoich racji, a co piąty (18%) nie potrafił go ocenić.

Pozytywne aspekty lobbingu częściej dostrzegają mieszkańcy największych aglomeracji (37%), osoby legitymujące się wykształceniem wyższym (36%) oraz badani poniżej 35. roku życia (38% wśród najmłodszych i 35% wśród nieco starszych – zob. tabelę aneksową).



Niemal połowa Polaków (47%) uważa, że wpływ lobbystów na stanowienie prawa w Polsce jest duży, blisko co czwarty (23%) sądzi, że jest mały, a niemal jedna trzecia (30%) nie potrafi ocenić jego skali.



Można postawić hipotezę, że negatywna ocena tego zjawiska wynika z przekonania, iż lobbyści mają zbyt duży wpływ na decyzje polityczne. Wśród osób krytycznie oceniających lobbying ponad trzy piąte (62%) uważa, że jest on duży (37% wśród pozytywnie nastawionych), a tylko co piąty (19%), że mały (dwukrotnie mniej niż wśród pozytywnie oceniających lobbying).

Tabela 1

Czy, Pana(i) zdaniem, wpływ lobbystów na stanowienie prawa w Polsce jest:	Odpowiedzi badanych uważających lobbying za zjawisko:		
	pozytywne	negatywne	Trudno powiedzieć
	w procentach		
– duży	37	62	11
– mały	43	19	7
Trudno powiedzieć	20	19	82



Wiele firm wprowadza kwestię unikania konfliktu interesów do swoich kodeksów postępowania pracowników. Brakuje natomiast takich regulacji skierowanych do polityków. Ważną rolę pełni tu ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, określająca przypadki zakazu łączenia stanowisk, czy też wymóg składania oświadczeń majątkowych przez parlamentarzystów. Nie są one jednak wystarczające. Jak potwierdza ostatni raport Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO), istniejące w Polsce przepisy są często zbyt ogólne, by rozstrzygać kwestie związane z konfliktem interesów.

Sierpniowe badanie pokazuje, że Polacy są wrażliwi na takie sytuacje. Dlatego dość sceptycznie odnoszą się także do lobbingu. W społecznym odczuciu jest to zjawisko negatywne, prowadzące do korupcji i nadużyć. Tym bardziej że bardzo duża część Polaków uważa, iż wpływ lobbystów na stanowienie prawa w Polsce jest duży. Szczególnie negatywnie postrzegany jest lobbying na rzecz prywatnych firm prowadzony przez polityków pełniących w przeszłości ważne funkcje. Przechodzenie z kierowniczych pozycji we władzach publicznych na stanowiska w prywatnych firmach, czyli tzw. mechanizm drzwi obrotowych, nie należy do rzadkości nie tylko w naszym kraju. Dla większości Polaków takie praktyki w przypadku osób, które w przeszłości pełniły kluczowe funkcje w kierowaniu państwem (byli prezydenci, premierzy i ministrowie) są jednak zdecydowanie niedopuszczalne.

Opracowała  
Katarzyna KOWALCZUK



A N E K S

Tabela 1

		Lobbing to legalne sposoby wywierania wpływu na władze publiczne przez przedstawicieli różnych grup interesu, w szczególności przedstawicieli biznesu, prywatnych firm. Czy, Pana(i) zdaniem, aktywność lobbystów działających zgodnie z prawem jest:			Liczba osób
		zjawiskiem pozytywnym, umożliwiającym ludziom przedstawienie urzędnikom swoich racji	zjawiskiem negatywnym, sprzyjającym korupcji i nadużyciom	Trudno powiedzieć	
		%	%	%	
Ogółem		25	57	18	901
Płeć	Mężczyźni	27	61	11	438
	Kobiety	22	54	24	463
Wiek	18-24 lata	38	53	9	106
	25-34	35	52	14	183
	35-44	22	60	19	153
	45-54	18	62	20	149
	55-64	17	64	18	156
	65 lat i więcej	20	54	26	155
Miejsce zamieszkania	Wieś	20	59	21	357
	Miasto do 19 999	23	60	16	133
	20 000 - 99 999	25	60	15	166
	100 000 - 499 999	28	53	19	144
	500 000 i więcej mieszk.	37	51	13	101
Wykształcenie	Podstawowe	19	53	28	196
	Zasadnicze zawodowe	17	62	21	227
	Średnie	27	60	12	300
	Wyższe	36	53	11	178
Grupa społ.-zaw. pracujący	Kadra kier., spec. z wyższym wyksz.	38	50	12	98
	Średni personel, technicy	28	63	9	37
	Pracownicy adm.-biurowi	29	62	10	69
	Pracownicy usług	31	51	18	64
	Robotnicy wykwalifikowani	27	61	12	98
	Robotnicy niewykwalifik.	20	57	23	46
	Rolnicy	21	54	25	36
	Pracujący na własny rach.	35	53	12	32
Bierni zawodowo	Renciści	19	55	26	57
	Emeryci	17	59	24	177
	Uczniowie i studenci	33	64	3	59
	Bezrobotni	15	65	21	87
	Gospodynie domowe i inni	19	43	37	43
Pracuje w:	inst. państw., publicznej	28	60	12	139
	spółce właścicieli prywatnych i państwa	30	53	17	75
	sekt. pryw. poza rolnict.	33	56	11	211
	prywatnym gosp. rolnym	22	54	24	36
Dochody na jedną osobę	Do 500 zł	25	53	22	95
	501-750	20	62	18	97
	751-1000	20	60	19	140
	1001-1500	21	63	16	154
	Powyżej 1500 zł	37	55	9	198
Ocena własnych war. mater.	Złe	18	62	20	107
	Średnie	19	59	22	422
	Dobre	33	55	13	372
Udział w prakt. religijnych	Kilka razy w tygodniu	19	51	30	50
	Raz w tygodniu	21	61	18	396
	1-2 razy w miesiącu	27	55	18	145
	Kilka razy w roku	30	57	13	205
	W ogóle nie uczestniczy	29	51	19	105
Poglądy polityczne	Lewica	28	58	14	140
	Centrum	29	55	16	310
	Prawica	23	64	13	268
	Trudno powiedzieć	16	52	32	184