

Przedmiot lobbingu z perspektywy etycznej

Autor: Marcin Kalinowski

Artykuł opublikowany w „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2013, vol. 16, s. 145-157

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Stable URL: http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2013/2013_kalinowski_145_157.pdf

Lobbying from an Ethical Perspective

Author: Marcin Kalinowski

Source: 'Annales. Ethics in Economic Life' 2013, vol. 16, pp. 145-157

Published by Lodz University Press

Stable URL: http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2013/2013_kalinowski_145_157.pdf

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013

Used under authorization. All rights reserved.

Marcin Kalinowski

Uniwersytet Łódzki

e-mail: mm.kalinowski@interia.pl

Przedmiot lobbingu z perspektywy etycznej

1. Uwagi wstępne

Transformacja ustrojowa Polski oraz wynikające z niej strukturalne przeobrażenia sceny publicznej przyniosły ze sobą szereg zjawisk, które na trwałe wpisały się w dyskurs naukowy. Bez zbytej przesady można powiedzieć, że jednym z nich jest lobbing.

Zainteresowanie tą formą działań zbiorowych w demokracji wykazują przedstawiciele nauk politycznych, prawnicy, socjologowie oraz – coraz częściej – ekonomiści. Przyjmując różnorodne podejścia poszukują oni związków pomiędzy działalnością lobbingową a decyzjami podejmowanymi przez wybieralnych i nominowanych członków administracji publicznej.

Zjawisko lobbingu zamyka się w obszarze przenikania się interesów prywatnych i publicznych – świecie szczególnie bliskich związków polityki i rynku. W konsekwencji, znaczne kontrowersje wśród badaczy budzi już wstępny proces definiowania lobbingu. Dość powszechny jest pogląd, że lobbing to wywieranie wpływu na proces decyzyjny w państwie. Jak jednak należy rozumieć określenie „wywieranie wpływu”? Na tak sprecyzowane pytanie padają odpowiedzi skrajnie różne. Ich rozpiętość dobrze oddają dalekie znaczeniowo terminy „rzecznictwo interesów” oraz „korupcja polityczna”.

Podczas prac nad regulacją lobbingu w Polsce przedmiotowy spór przeniósł się w kuluary obrad komisji sejmowej. Stenogramy z jej posiedzeń pokazują wielość terminów, które eksperci komisji przywoływali na określenie lobbingu. W konsekwencji przyjęta definicja jest na tyle ogólna, że praktycznie *a priori* przekreśliła szanse na konstruktywną ocenę skali działalności lobbingowej w polskim systemie politycznym¹. Po kilku latach obowiązywania ustawy lobbingowej trudno także uznać, że spełniła ona swoje podstawowe zadanie, jakim było zapewnienie przejrzystości publicznej lobbingu².

¹ Według polskiego modelu prawnej regulacji, lobbing to „każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej”. Zob. Art. 2 Ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414).

² Art. 18. Ustawy nakłada na organy władzy publicznej obowiązek informowania o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty zajmujące się lobbingiem. W większości

W opracowaniu dokonuję przeglądu wybranych definicji i ujęć lobbingu w celu uzyskania odpowiedzi na pytanie o zakres przedmiotowy tego typu działalności. Wypracowaną w toku rozważań formułę wykorzystam w dalszej części do refleksji nad zagadnieniem etyki działalności lobbingowej.

2. Przegląd ujęć i definicji lobbingu

W opinii Alana Rosenthala lobbing to „praktyczne próby wpływania na decyzje rządu”³. W podobnym duchu wypowiada się inny badacz systemów politycznych, Anthony J. Nownes, który wskazuje, że lobbing „to próba projektowanego oddziaływania na konkretne decyzje administracji publicznej”⁴. Z kolei Steve John i Stuart Thomson definiują lobbing jako „dowolne działanie, przedsięwzięte w celu wpływania na funkcjonowanie instytucji państwowych, czyli wszystkich składowych centralnej i lokalnej administracji oraz innych organów publicznych”⁵. Polem działalności lobbingowej pozostaje legislacja, regulacje oraz wszelkie inne decyzje polityczne⁶.

Przywołane wyżej definicje wyznaczają bardzo szerokie granice omawianego zjawiska. Zauważmy, że określenia takie, jak „wpływanie”, czy „projektowe oddziaływanie” są bardzo ogólne. W istocie rzeczy mogą oznaczać każdą czynność, zmierzającą do uzyskania określonych rozwiązań w danym segmencie zagadnień społeczno – gospodarczych. Zarówno korespondencja z wybieralnym politykiem, indywidualne z nim spotkanie, jak i zorganizowane sympozjum z udziałem tegoż polityka – poparte ukierunkowaną argumentacją ze strony inicjującej taki rodzaj kontaktów – noszą znamiona „wpływania” na jego decyzje⁷.

Krzysztof Zalega przyjmując, że lobbing oznacza „wyspecjalizowane wpływanie na proces legislacyjny” dodaje, że „związane ono jest z zewnętrznym kształtowaniem procesu ustawodawczego”⁸. Istotnym jest tutaj fakt, że aktywność lobbingowa nie obejmuje żadnej z form wzajemnych interakcji wewnątrz administracji państwowej. Interpersonalne kontakty pomiędzy urzędnikami, uzgadnianie stanowisk, międzyresortowe porozumienia – nawet jeśli zawierają w sobie typowe cechy „wywierania wpływu” – nie spełniają znamion lobbingu.

takich raportów stosowana jest formuła: „działalności lobbingowej na terenie ministerstwa X nie prowadzono”. Zob. np. *Informacja o działaniach podejmowanych wobec Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w roku 2011*, www.minrol.gov.pl.

³ A. Rosenthal, *The Third House. Lobbyists and Lobbying in the States*, CQ Press, Washington 2001, s. 1.

⁴ A. J. Nownes, *Total Lobbying: What Lobbyists Want (and How They Try to Get It)*, Cambridge University Press, 2006, s. 5.

⁵ S. Thomson, S. John, *Public Affairs in Practice: A Practical Guide to Lobbying*, MPG Books LTD, Bodmin Cornwall 2001, s. 3.

⁶ Ibidem.

⁷ „Siła argumentacji” tych form kontaktów z wybieralnym politykiem jest, rzecz jasna, różna.

⁸ K. Zalega, *Lobbying – problem jedynie do uregulowania?*, [w:] *Kontrola Państwowa*, „Najwyższa Izba Kontroli” 2003, nr 6, s. 43.

Waldemar J. Wołpiuk definiuje lobbing jako „działalność, której celem jest zapewnienie wpływu na decyzje publiczne, zwłaszcza na ustawodawstwo, wykonywaną przez podmioty zainteresowane realizacją ich interesów, za pomocą swoistych metod i środków”⁹. Podkreśla on jednocześnie, że działalność lobbingowa może mieć charakter jawny bądź skryty¹⁰. W ujęciu cytowanego autora zaakcentowane są dwa ważne elementy lobbingu. Po pierwsze, cel przewodni tego rodzaju aktywności publicznej. Jest nim realizacja interesów podmiotu lobującego. Po drugie, szeroki zakres metod oddziaływania, zapewniających określonym podmiotom realizację własnych interesów. Warto także zwrócić uwagę na interpretację sformułowania: „decyzje publiczne”. W.J. Wołpiuk uściśla, że chodzi tu o „czynność organu władzy publicznej, wyrażoną w formie aktu prawnego, który ma moc obowiązującą w zakresie (na obszarze) działania organów, które te decyzje podjęły”¹¹. Nie są to więc decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych. Marcin Jakubowski i Andrzej Kaczorowski precyzują, że rozwiązania te dotyczą m.in.: stanowienia przepisów kształtowania kierunków polityki państwa, przyjmowania planów rozwoju na wszystkich poziomach zarządzania, mianowania na stanowiska publiczne, wydawania koncesji i zezwoleń, zawierania umów z rządem, zwalniania lub ograniczania obowiązków publicznoprawnych, gwarantowania kredytów¹².

Według Ewy Karpowicz, lobbing jest „stosowanym w życiu politycznym środkiem, służącym do wywierania wpływu na decyzje polityczne oraz na kształt ustaw i innych aktów prawnych poprzez uczestnictwo w procesie ich tworzenia, modyfikacji lub uchylania”¹³. Podmiot lobbingu – pisze E. Karpowicz – „dostrzega problem i przekazuje decydentowi wiedzę o jego istnieniu oraz jego wadze; wymyśla rozwiązanie i przekonuje decydenta do jego wyboru”¹⁴.

Postawiwszy znak równości pomiędzy „wywieraniem wpływu” a szeroko rozumianą aktywnością przedstawicielską uzupełniającą proces wyborczy, przywołana autorka zdaje się odrzucać partykularne, pozostające na granicy prawa pozyskiwanie korzyści politycznych. W takim znaczeniu współczesny lobbing stanowi zorganizowaną formę inicjatywy społecznej w procesie konstruowania prawa. Inaczej mówiąc – demokratyczny przejaw rzecznictwa interesów – jak starają się dowodzić w swoich pracach badawczych socjologowie Krzysztof Jasiecki, Małgorzata Mołęda-Zdziech i Urszula Kurczewska, którzy wypuklają wymiar komunikacyjny lobbingu. Ponieważ proces komunikowania stanowi integralną część każdego działania – zarówno w sferze prywatnej, jak i publicznej

⁹ W. J. Wołpiuk, *Lobbing. Próba ustalenia treści pojęcia i funkcji prawnopublicznych*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4, s. 18.

¹⁰ Ibidem, s. 16-19.

¹¹ Ibidem, s. 18.

¹² Por. M. Jakubowski, A. Kaczorowski, *Lobbing a dostęp do informacji – założenia regulacji prawnych*, [w:] *Jawność procesów decyzyjnych w Polsce – dialog, lobbing, informacja*, Materiały konferencyjne Sejmu, Warszawa 1999, s. 5-6.

¹³ E. Karpowicz, *Lobbing we współczesnym świecie – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych*, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1999, s. 2.

¹⁴ Ibidem.

– jest to przyczynek do postawienia tezy, że komunikowanie jest samo w sobie sposobem wywierania wpływu¹⁵. Cytowani badacze przekonują, że najważniejszym aspektem działalności lobbingowej pozostaje „dostarczanie i pozyskiwanie informacji, mające na celu promowanie określonych decyzji”¹⁶. Z kolei lobbing profesjonalny to „proces, przez który lobbyści próbują skłonić przedstawicieli rządu do zaakceptowania polityki pożądanej przez klientów”¹⁷. Robert L. Cuper idzie o krok dalej, traktując lobbing jako „próbę powiedzenia wybieralnym politykom o potrzebach społecznych i w ten sposób zmotywowania ich do zrealizowania tych potrzeb poprzez procesy legislacyjne”¹⁸.

Innej odpowiedzi udzielają w tej kwestii Andrzej Antoszewski i Ryszard Herbut, według których próby wpływania na treść decyzji władzy państwowej, sprowadzają się do „wywierania presji politycznej (...) na legislaturę i posłów w niej zasiadających, jak i agendy administracji publicznej”¹⁹. Zwraca uwagę fakt, że pojawiające się w ujęciu cytowanych autorów określenie „presja polityczna”, może równie dobrze oznaczać oddziaływanie zgodne z obowiązującym prawodawstwem, jak i wykraczające poza dopuszczalne normy prawne. Dan R. Mastromarco i A.P. Saffer twierdzą, że istoty lobbingu należy poszukiwać w „zdolności przekonania decydenta do zrobienia czegoś, czego nie zrobiłby bez perswazji lobbyisty, lub też do zaniechania czegoś, co normalnie by zrealizował”²⁰. Jest to o tyle interesujący punkt widzenia, że pochodzi od profesjonalnych waszyngtońskich lobbyistów. Jak zauważa Grzegorz Rippel, „jest to więc wszelki przejaw wysiłków związanych z próbami kształtowania zachowań innych osób, które mogą skupiać się na dążeniu do zmiany lub utrzymania określonego stanowiska”²¹. Swego rodzaju klamrę, spinającą próby doprecyzowania na czym polega „wywieranie wpływu” na administrację stanowi propozycja Davida Robertsona. Píše on następująco: lobbing to „wywieranie nacisku, prezentowanie argumentów lub innych bodźców w celu nakłonienia politycznych decydentów do sprzyjania stanowisku danej grupy”²².

W analizach teoretycznych z zakresu marketingu i zarządzania nowoczesny lobbing utożsamia się przede wszystkim z szeroko rozumianą komunikacją biznesową. Philip Kotler podkreśla, że działalność lobbingowa polega

¹⁵ Tak: K. Jasiński, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 30.

¹⁶ *Ibidem*, s. 17-18.

¹⁷ *Ibidem*, s. 29.

¹⁸ R. L. Cuper, *Guide to State Legislative Lobbying*, Engineering The Law Inc., Gainesville 2003, s. 5.

¹⁹ A. Antoszewski, R. Herbut, *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 199.

²⁰ D.R. Mastromarco, A.P. Saffer, *Sztuka lobbyingu w Polsce*, USAID-GEMINI, Warszawa 1995, cyt. za: K. Zalega, *op. cit.*, s. 41.

²¹ G. Rippel, *O lobbyngu czyli promocji interesów*, [w:] *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej Nr 1008*, red. J. Jarco, Wrocław 2003, s. 436.

²² D. Robertson, *A Dictionary of Modern Politics, Political Terms and References in Current Use*, London 1985, cyt. za: G. Wrzeszcz-Kamińska, *Instytucjonalny model lobbyngu w Polsce*, [w:] *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, red. A. Matysiak, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2003, s. 199.

na „kontaktowaniu się i przekonywaniu członków ciał ustawodawczych i urzędników państwowych do określonych rozwiązań prawnych i administracyjnych”²³. W zakresie przedmiotowym należy go traktować jako jedno z narzędzi *public relations*. Jego celem jest promocja przedsiębiorstwa na arenie publicznej. W klasycznym rozumieniu „promocja przedsiębiorstwa” obejmuje: utrzymywanie dobrych relacji z mediami, popularyzowanie określonej kategorii produktów, działania komunikacyjne na zewnątrz przedsiębiorstwa, kreowanie pozytywnego odbioru społecznego przedsiębiorstwa.

Działalność lobbingsowa uzupełnia te tradycyjne elementy. Stanowi swego rodzaju doradztwo prawno-polityczne. Zmienia się jedynie grupa docelowa. Dotychczasowy obiekt strategiczny, tj. media i społeczeństwo, zastępują szeroko rozumiani decydenci władzy państwowej. Występują oni jako podmiot instytucjonalny, który – poprzez legislatywę – wywiera pośredni wpływ na możliwość osiągnięcia zamierzonych przez przedsiębiorstwo celów rynkowych. Wojciech Gasparski pisze wprost: „lobbying to rodzaj (...) komunikacji na rzecz wielu spraw istotnych dla grup i środowisk, spraw nieznanych, bądź znanych tylko częściowo, lub bagatelizowanych przez ludzi władzy”²⁴.

Dokonany przegląd stanowisk, pozwala sformułować szereg cech charakteryzujących współczesny lobbying:

1. w najszerszym znaczeniu lobbying jest specyficzną formą działań zbiorowych²⁵. Wspólną aktywnością podejmowaną w sferze publicznej. Z socjologicznego punktu widzenia jest zatem czymś więcej niż zachowaniem zbiorowym, które jest zwykle przelotne, chwilowe, nacechowanie spontanicznością i emocjonalnym zabarwieniem. Kiedy jednostki zdają sobie sprawę, że celów, jakie sobie postawiły nie uda im się zrealizować w pojedynkę, podejmują działanie kolektywne. Aby taka aktywność była skuteczna, konieczna jest wyraźna artykulacja celów działania. Następnie określenie strategii postępowania oraz podział funkcji pomiędzy uczestników. W dalszej kolejności koordynacja poszczególnych funkcji oraz wyłonienie przywództwa²⁶. Działanie zbiorowe wymaga racjonalności, myślenia strategicznego, konsekwentnego planowania;
2. adresatem działań lobbingsowych jest szeroko rozumiana administracja państwowa. Daleko posunięta decentralizacja demokratycznych systemów politycznych implikuje prowadzenie lobbingu na każdym szczeblu zarządzania sferą publiczną. Na forum lokalnym i regionalnym są to samorządy oraz oddolne struktury administracyjne. W obszarze krajowym – izby parlamentarne, gabinety rządowe.

²³ P. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Wyd. FELBERG SJA, Warszawa 1999, s. 621.

²⁴ W. Gasparski, *Decyzje i etyka w lobbingu i biznesie*, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2003, s. 26.

²⁵ Przykład zawodowych lobbystów nie wyklucza takiego podejścia do zagadnienia, ponieważ zwykle działają oni z ramienia kancelarii adwokackich, tj. podmiotów zbiorowych.

²⁶ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza Społeczeństwa*, Wyd. Znak, Kraków 2002, s. 155.

Na poziomie ponadnarodowym wielostopniowe struktury instytucji międzynarodowych;

3. działalność lobbingsowa jest związana w każdym indywidualnym przypadku z procesem podziału i redystrybucji zasobów społecznych. Zamyka się w oddziaływaniu na polityczne otoczenie tych procesów. W szerokim znaczeniu obejmuje proces stanowienia prawa, ale dotyczy także decyzji typowo administracyjnych. W obszarze zainteresowania lobbystów znajdują się koncesje, subsydia, zezwolenia, kontyngenty celne, dotacje, decyzje personalne, przetargi publiczne;
4. aktywność lobbingsowa wykracza poza obowiązkowe konsultacje projektów ustaw. Nie należy zatem utożsamiać z lobbingsiem stałych procedur konsultacyjnych ze związkami zawodowymi, samorządem gospodarczym czy też organizacjami pracodawców. Innymi słowy przejawy świadomej działalności administracji państwowej w sferze dialogu społecznego nie spełniają znamion lobbingu;
5. podstawowym celem lobbingu jest uzyskanie rozwiązań i decyzji korzystnych dla podmiotu lobbującego. Lobbying jest więc *a priori* ukierunkowany na osiągnięcie dóbr partykularnych. Oczywiście w praktyce nie oznacza to, że w określonych przypadkach preferencje podmiotów prowadzących działalność lobbingsową nie mogą się pokrywać z preferencjami innych uczestników gry politycznej.

Wobec powyższych ustaleń przyjmujemy, że lobbying jest działaniem zbiorowym, realizowanym w drodze zinstytucjonalizowanego lub nieformalnego oddziaływania na decyzje podmiotów upoważnionych do rozstrzygania o sprawach podziału i redystrybucji zasobów społecznych, w celu uzyskania realnego wpływu na zmianę obowiązującego stanu rzeczy bądź jego utrzymaniu, zgodnie z potrzebami podmiotu lobbującego.

3. Strategie lobbowania

W sformułowanej wyżej definicji lobbingu uściślenia wymaga użyte sformułowanie „zinstytucjonalizowane bądź nieformalne oddziaływanie”. Samo określenie „oddziaływanie” w różnorodnych konfiguracjach słownych (najczęściej jako substytut „wywierania wpływu”) stanowi integralną część większości współczesnych definicji lobbingu. Zarówno w praktyce, jak i w teorii, jest często traktowane jako jego synonim. Jak stwierdzono wcześniej, na temat istoty „wywierania wpływu” funkcjonuje szereg – często przeciwstawnych – poglądów.

Spróbujmy powyższe stanowiska teoretyczne przełożyć na praktykę aktywności lobbingsowej. Załóżmy mianowicie, że określona grupa decyduje się na podjęcie działalności lobbingsowej. Niezależnie od warunków zewnętrznych,

każdorzazowo staje ona przed wyborem określonej strategii postępowania²⁷. W aspekcie technicznym wybór strategii sprowadza się do odpowiedzi na pytanie: co zrobić, aby uzyskać oczekiwane cele?

„Pytanie jak lobbować – podkreśla Rinus van Schendelen – jest tak stare jak pierwsze próby politycznej aktywności korytarzowej”²⁸. W perspektywie lobbingu pojawia się w tym względzie szereg dylematów. Działać dyskretnie czy tworzyć wokół swoich działań widoczny szum medialny? Postępować formalnie czy korzystać z nieformalnych źródeł dostępu do decydentów? Docierać do decydentów w sposób bezpośredni czy za pośrednictwem szeroko rozumianej opinii publicznej? Żądać czy oferować korzyści²⁹. Biorąc za punkt wyjścia przedstawione wcześniej stanowiska teoretyczne można wyodrębnić trzy podstawowe strategie „wywierania wpływu” na legislaturę i administrację: partycypację ustawodawczą, przetargi polityczne oraz patronat polityczny. Poniżej omówię je kolejno.

3.1 Partycypacja ustawodawcza

Partycypacja ustawodawcza sprowadza się do udziału podmiotów lobbujących w określonym etapie procesu legislacyjnego. W praktyce jest to ogół czynności zmierzających do oficjalnego zaprezentowania stanowiska grupy – lub reprezentującego ją lobbysty – odnośnie do danej kwestii społecznej, gospodarczej, politycznej. Prezentacja stanowiska jest zwykle poparta czynnym zaangażowaniem w proces tworzenia prawa. Obejmuje ogół czynności przygotowawczych i realizacyjnych odnośnie do projektowanych ustaw. Najczęściej wykorzystywaną metodą lobbingu jest stały monitoring legislacyjny. Organizacje, które dysponują odpowiednim zapleczem finansowym, korzystają w tym wypadku dość powszechnie z usług profesjonalnych lobbystów, tj. kancelarii prawnych bądź specjalistycznych agencji *public relations*. Profesjonalni lobbysci korzystają najczęściej z własnych kanałów dostępu do decydentów z ramienia administracji publicznej. Bazują one na wypracowanych wcześniej kontaktach bezpośrednich.

Bezpośrednia działalność lobbingowa obejmuje doradztwo techniczno-ekspertyczne, generowanie informacji branżowej, przedstawianie raportów, analiz technicznych, prognoz i symulacji. Opiera się na współpracy i kooperacji z przedstawicielami legislatury. W wymiarze praktycznym są to metody najbardziej efektywne oraz najmniej czasochłonne. Interesujących wniosków dostarczają w tej mierze badania P. Koepla, który analizował skuteczność poszczególnych metod wywierania wpływu na forum instytucji UE. Wyniki, jednoznacznie wskazują, że największe korzyści niesie ze sobą utrzymywanie

²⁷ Używam tu terminu: „strategie”, który jest umową słowną. W literaturze jego odpowiednikami stają się często określenia: „styl działania” lub „sposób działania”.

²⁸ R. van Schendelen, *Machiavelli w Brukseli. Sztuka lobbingu w Unii Europejskiej*, Wyd. Psychologiczne, Gdańsk 2006, s. 223.

²⁹ Ibidem.

stałych relacji z personelem administracji unijnej średniego i niższego szczebla³⁰. Paletę metod wykorzystywanych w partycypacji ustawodawczej uzupełniają konferencje i seminaria szkoleniowe inicjowane przez lobbystów na forum instytucji publicznych. Wywieranie wpływu sprowadza się także do udziału podmiotów lobbujących w pracach komisji parlamentarnych oraz wysłuchaniach publicznych.

3.2 Przetargi polityczne

Przetargi polityczne kanalizują się poprzez szeroko rozumiane naciski, używanie perswazji w stosunku do administracji publicznej. Jak zauważa S. Ehrlich, „nacisk zakłada, że grupa kieruje żądanie pod adresem jakiegoś organu państwowego, partii czy poszczególnego parlamentarzysty i sugeruje jednocześnie, że niespełnienie tego żądania pociągnie za sobą pewne ujemne następstwa”³¹. Element negocjacji, kooperacji i współpracy zastępują środki stawiające administrację na pozycjach zależnych od podmiotu lobbującego. Szantaż polityczny służy przede wszystkim wymuszaniu korzystnych dla grupy rozwiązań prawnych i regulacyjnych. W praktyce gospodarczej jest stosowany w formie bezpośredniej bądź pośredniej.

Bezpośrednie naciski polityczne mogą przybierać formę umiejętności zorganizowanych i przeprowadzonych protestów, manifestacji, krótkookresowych paraliżów instytucji obsługi publicznej itp. W zasadniczej części są to metody zgodne ze standardami współczesnych demokracji. Niemniej w skrajnej formie mogą prowadzić do długookresowych blokad dróg oraz urzędów administracji rządowej. Podmioty lobbujące wykorzystują tutaj negatywne, często krótkotrwałe emocje zbiorowe. Charakterystyczny jest w tym wypadku wysoki stopień zaangażowania emocjonalnego uczestników oraz stanowczy charakter żądań wysuwanych wobec strony rządowej.

Forma pośrednia polega na docieraniu do ośrodków decyzyjnych państwa przy jednoczesnym inspirowaniu zainteresowania daną kwestią określonych segmentów społeczeństwa. W przypadku organizacji związkowych formą nacisku może być udzielenie poparcia wyborczego dla wybranych kandydatów. Silne zaplecze ideologiczne ze strony organizacji związkowych ma często niebagatelne znaczenie dla układu sił politycznych. Może to być np. cofnięcie poparcia grupy przy okazji następnych wyborów, groźba strajku, odwołanie się z żądaniami grupy do opinii publicznej itp. W realiach politycznych ustabilizowanych gospodarek przeważająca część takich działań jest prowadzona pod populistycznymi hasłami inspirującymi (w założeniu) poparcie ze strony szerszych grup społecznych.

³⁰ Zob. P. Koeppl, *The Acceptance, Relevance and Dominance of Lobbying the EU Commission – A First Time Survey of the EU Commission's Civil Servants*, „Journal of Public Affairs” 2000, vol. 1, no. 1, s. 69-80.

Rzecz jasna, ta sfera bezpośrednich kontaktów z decydentami jest bardzo trudna do monitorowania, a co za tym idzie, kontrolowania.

³¹ Por. S. Ehrlich, „Grupy nacisku” w *strukturze politycznej kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1962, s. 50.

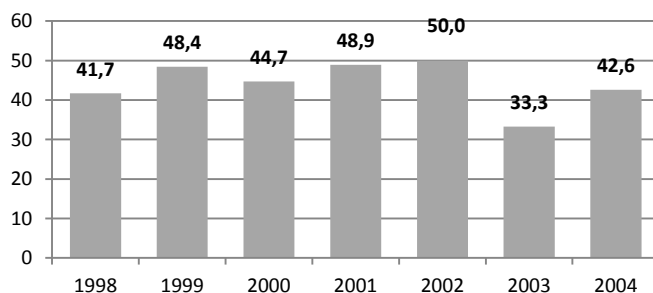
W kolebce lobbingu tj. Stanach Zjednoczonych taka metoda lobbingu określana jest mianem lobbingu oddolnego (*grassroots lobbying*).

Grassroots lobbying obejmuje kampanie promocyjne prowadzone za pośrednictwem mediów. Metody z których korzystają lobbyści to nagłaśniane konferencje prasowe, zbieranie podpisów pod petycjami, masowe przysyłanie korespondencji, tj. ogół działań służących wzmocnieniu pozytywnego wizerunku podmiotów lobujących w oczach opinii publicznej³². Innymi słowy, budowanie atmosfery społecznej, sprzyjającej wprowadzaniu zmian prawnych korzystnych dla podmiotów lobujących. Prowadzenie akcji propagandowych służy wykazaniu słuszności proponowanych przez lobbyistów rozwiązań ustawodawczych. Rosnąca rola mediów powoduje, że *grassroots lobbying* opiera się na ustawicznym aktywizowaniu opinii publicznej, przez wzbudzenie w niej jak najszerszego zainteresowania danym zagadnieniem³³.

3.3 Patronat polityczny

Wywieranie wpływu, rozumiane jako pozyskiwanie przychylności wybieralnych polityków i biurokratów, jest najbardziej kontrowersyjną oraz najtrudniej identyfikowalną strategią działalności lobbingowej. Wykorzystuje się w tym przypadku dwie podstawowe metody lobbowania: finansowanie kampanii wyborczych oraz oferowanie wysoko płatnych miejsc pracy dla polityków nie piastujących okresowo funkcji publicznych. Z punktu widzenia lobbyistów, chodzi tutaj o utrzymywanie stałych ścieżek współzależności z określoną częścią klasy politycznej. Szczególnym przykładem lobbingu prowadzonego na bazie patronatu politycznego są Stany Zjednoczone. Skalę pozyskiwania byłych polityków, pokazuje wykres 1.

Wykres 1. Zatrudnienie byłych członków Kongresu Stanów Zjednoczonych w przemyśle lobbingowym w latach 1992 – 2004 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podst.: *Congresional Revolving Doors: The Journey from Congress to K Street*, Public Citizen Congree Watch 2005, s. 7.

³² Szerzej, zob. K. Jasiocki, *Lobbing gospodarczy w Polsce*, „Studia Socjologiczne” 2000, nr 4.

³³ K. Jasiocki, *Lobbing jako narzędzie biznesu*, „Biuletyn Informacyjny Zespołu Etyki Biznesu”, Warszawa 2002, nr 63, s. 6.

Przeptyw stanowisk pomiędzy podmiotami lobbingu a decydentami z ramienia struktur administracji państwowej jest określany w piśmiennictwie mianem „drzwi obrotowych” (*revolving doors*). W pokazanym przypadku Kongresu jedyne obostrzenie, jakie wprowadza amerykański ustawodawca, dotyczy okresu karencji (okres roczny) pomiędzy opuszczeniem urzędu publicznego a momentem zatrudnienia w firmie lobbingowej. Jak zauważa Zbigniew Machelski, wiele karier politycznych na szczeblu federalnym rozpoczyna się w na gruncie amerykańskim od eksponowanych funkcji w zarządach lub radach nadzorczych wielkich korporacji³⁴. Część osób wraca po zakończeniu kadencji do swoich branż, występując w roli profesjonalnych lobbystów, wpływających na aktualnie urzędujących polityków. Mechanizm przepływu kadr działa zatem w obie strony.

4. Kryterium oceny etycznej

Biorąc pod uwagę szerokie spektrum metod i form lobbowania, ocena etyczna lobbingu w jego aspekcie przedmiotowym nie może być jednoznaczna. K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech i U. Kurczewska słusznie zauważają, że charakter części metod i technik stosowanych przez lobbystów wymaga dużej ostrożności interpretacyjnej. Charakteryzują one bowiem obszar rzeczywistości trudno poddający się jednoznacznym kwalifikacjom prawnym i moralnym³⁵.

Największe kontrowersje od strony etycznej, budzi patronat polityczny. Chociaż dość powszechnie uznaje się, że oznacza on aktywność w granicach obowiązujących przepisów prawa, w skrajnych przypadkach może ewaluować on w kierunku korupcji politycznej. Obydwa zjawiska łączy bowiem wspólny element: występują na pograniczu sfery publicznej i prywatnej. Jak zauważa Grzegorz Kołodko, granicę między lobbingiem a dyskretną korupcją polityczną, można porównać do „szarej strefy”, w której trudno odróżnić dobro od zła³⁶. Powstaje w związku z tym pytanie: gdzie kończy się patronat polityczny, a zaczyna korupcja?

Na wstępie istotne jest uściślenie, co rozumiemy pod pojęciem korupcji. Szczegółowego przeglądu podejść i definicji tego terminu dokonała Anna Kubiak³⁷. Wynika z niego, że spotykane w piśmiennictwie interpretacje, przyjmują formy ekstremalne znaczeniowo. Zwróćmy tutaj uwagę na dwa przykłady. Według Andrzeja Kamińskiego i Jacka Stefanowicza, korupcją jest „przedkładanie interesu osobistego lub wąskich grup ponad dobro publiczne

³⁴ Z. Machelski, *Grupy producentów żywności transgenicznego w erze biotechnologii i globalizacji*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 349.

³⁵ Por. K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *op. cit.*, s. 208.

³⁶ G. Kołodko, *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa 1999, s. 162.

³⁷ A. Kubiak, *Łapownictwo w świadomości i doświadczeniu potocznym Polaków*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.

lub formalne cele organizacji publicznej³⁸. Z kolei Susan R. Ackerman uznaje, że do korupcji dochodzi w przypadku, gdy urzędnik publiczny dowolnego szczebla administracji otrzymał zapłatę za dostarczenie jakiejś korzyści bądź umożliwienie uniknięcia kosztu³⁹. Nakładając pierwszą z przytoczonych definicji na ogół działań, które nazwaliśmy strategią patronatu politycznego, uznalibyśmy je w całości przejaw korupcji politycznej. Niezależnie od krytycznej oceny, jaką będą wszelkiego rodzaju bliskie kontakty wybieralnych urzędników publicznych ze światem biznesu, pod względem prawnym są one powszechnie akceptowane – przynajmniej z punktu widzenia obowiązującego prawodawstwa. Z praktycznego punktu widzenia użyteczna jest definicja S. R. Ackerman, która narzuca ostre kryteria selekcji określonego zjawiska. Biorąc ją za punkt wyjścia należy uznać, że działalność lobbingsowa nie spełnia znamion korupcji.

Partycypacja ustawodawcza jest z kolei przyjmowana za pożądany sposób prezentowania oczekiwań branżowych, społecznych itp. Część autorów upatruje w niej swego rodzaju remedium na postępujący proces oddalenia władzy od „statystycznego” konsumenta politycznego. „Lobbysta jest pośrednikiem, pomiędzy obywatelem a decydem lub samym obywatelem” – powiadają zwolennicy udziału podmiotów zewnętrznych w procesie konstruowania prawa. Proces legislacyjny traktują oni jako forum wymiany poglądów, nie zaś instancję narzucania wpływów i interesów. Czy praktyka interakcji zachodzących w ramach procesu politycznego potwierdza takie stanowisko?

Zauważmy, że z punktu widzenia odbioru społecznego, partycypacja ustawodawcza zamyka się w sferze instytucjonalnej. Stanowi ona niejako „bazę” działalności lobbingsowej. W każdym przypadku podmiot lobbingu musi najpierw przekazać decydem publicznym swoje preferencje, potrzeby i oczekiwania. Podstawowym kanałem dostępu jest tutaj możliwość czynnego udziału w procesie legislacyjnym. Jeżeli udział w nim nie przynosi wymiernych korzyści, podmiot lobbujący może postawić na strategię patronatu politycznego lub przetargów politycznych. R. van Schendelen słusznie zauważa, że aby aktywność lobbingsowa pozostawała wydajna, „konieczne jest bardzo staranne dopasowanie najdrobniejszych szczegółów do specyfiki sytuacji”⁴⁰. Zarówno patronat, jak i przetargi polityczne mogą się uciekać do metod wykraczających poza sferę formalną. Weźmy pod uwagę przykład wszelkiego rodzaju blokad, akcji protestacyjnych itp. Budzą one daleko idące kontrowersje, nawet w przypadku, kiedy odbywają się z poszanowaniem obowiązujących przepisów prawa. Kiedy zaś dochodzi do sytuacji niekontrolowanego wybuchu „złych emocji”, ocena etyczna takich działań wydaje się być jednoznacznie negatywna. Paradoksalnie jednak – nawet przy gwałtownej skali i znacznym nasileniu takich protestów i roszczeń – opinia publiczna może na bieżąco obserwować kształtujące się relacje administracja-protestujący. Kiedy jednak groźba „sektorowych blokad” jest

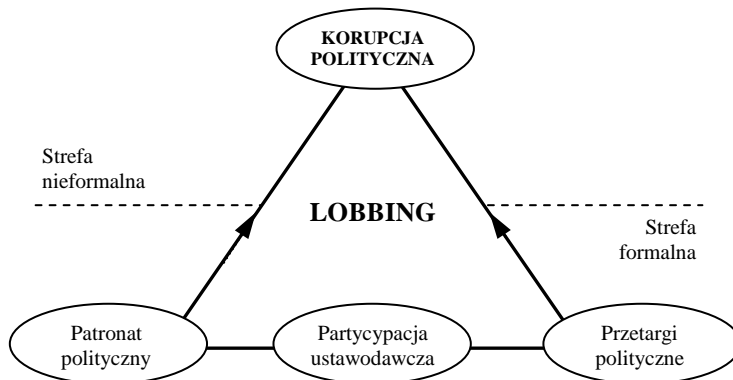
³⁸ A. Kamiński, J. Stefanowicz, *Korupcja – schorzenie państwa*, „Res Publica Nowa” 1994, nr 7/8.

³⁹ S. Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy. Przyczyny, skutki i drogi reform*, Fundacja im. Stefana Batorego i Wyd. Sic!, Warszawa 2001, s. 43.

⁴⁰ R. van Schendelen, *op. cit.*, s. 215.

argumentem przetargowym w negocjacjach pomiędzy dwoma stronami np. zarządem a związkami zawodowymi (sektor publiczny) sytuacja jest zgoła odmienna. Negocjacje toczące się w atmosferze nieformalnej, niedostępnej dla strony zewnętrznej, mogą ewaluować w stronę swoistej korupcji politycznej – spokój pracy zarządu w zamian za przywileje dla związku. Relację lobbing-korupcja polityczna przedstawia zamieszczony niżej Rysunek 1. Partycypacja ustawodawcza, przetargi polityczne oraz patronat polityczny stanowią jego podstawę. Wiązanie aktywności lobbingowej z korupcją polityczną stanowi skrajny wierzchołek trójkąta.

Rysunek 1. Relacja lobbing – korupcja polityczna



Źródło: opracowanie własne.

Reasumując, wydaje się, że istotnym kryterium oceny etycznej działań lobbingowych jest nie sama forma prowadzenia tychże działań, ale ich wydźwięk formalny. Tylko wtedy, jeśli jakkolwiek strategia lobbowania jest implementowana do procesu politycznego w sposób zinstytucjonalizowany, może ona podlegać ocenie potencjalnych wyborców. Innymi słowy, niezależnie czy mamy do czynienia z finansowaniem wybieralnego polityka przez podmioty uzyskujące dochody wskutek jego decyzji, czy z manifestacją ukierunkowaną na utrzymanie przywilejów określonych grup zawodowych, tak długo jak działania te są „identyfikowalne” możemy mówić, że spełniają one kryterium etyczne – niezależnie od rzeczystwej oceny etycznej takich działań.

5. Uwagi końcowe

Działania lobbingowe w demokracji przedstawicielskiej budzą wiele kontrowersji. Linia rozdziału pomiędzy zwolennikami lobbingu a jego przeciwnikami zaznacza się zwykle już we wstępnym nakreśleniu przedmiotu takich działań. Czy lobbing jest korupcją polityczną o zdecydowanie negatywnym

zabarwieniu etycznym, czy może reprezentacją interesów poszczególnych aktorów sceny publicznej?

Przeprowadzone rozważania pokazują, że na tak sformułowane pytanie nie ma jednoznacznej odpowiedzi. Podstawowy wniosek płynący z poczynionych wyżej analiz można streścić następująco: refleksja etyczna nad działalnością lobbingsową – w ścisłym odniesieniu do jej przedmiotu – musi uwzględniać realia interakcji politycznej. Lobbying nie jest dobry albo zły – profesjonalny albo „kowbojski”. Jest to ogół działań dobieranych przez podmiot lobbujący, w zależności od jego oczekiwań i preferencji.

W opracowaniu podzieliłem je umownie na trzy równorzędne strategie oddziaływania na administrację i legislatywę. W ramach każdej strategii lobbyści mogą korzystać z szeregu wypracowanych metod i form oddziaływania. Wybór zinstytucjonalizowanej bądź nieformalnej drogi lobbowania zależy od warunków zewnętrznych, określonej sytuacji społeczno-politycznej oraz otoczenia instytucjonalnego. Kiedy bezpośrednie kontakty z administracją nie dają pozytywnych efektów, grupa może zmobilizować członków swojej organizacji bądź jej sympatyków do udziału w demonstracjach lub protestach. Może również zaferować decydentom poparcie wyborcze, miejsca pracy itp. Scenariusze mogą być różne, w zależności od rozstrzygnięć zapadających na forum publicznym.

Oznacza to, że wpisanie lobbingu w ramy prawne wydaje się nie tyle trudne, co po prostu niemożliwe. Jediną zaś drogą do zapewnienia względnej jego przejrzystości jest podążanie w kierunku ścisłej identyfikacji podmiotów, które współuczestniczą w procesie podejmowania decyzji publicznych nie tylko na etapie legislacyjnym, ale także na etapie budowania zaplecza finansowego partii politycznych i wybieralnych polityków, na każdym szczeblu zarządzania sferą publiczną. Katalog takich informacji musi zaś ocenić od strony etycznej każdy potencjalny wyborca.

Lobbying from an Ethical Perspective

Summary

The aim of the article is a review of the wide spectrum of lobbying formulations and definitions to answer questions regarding the areas of lobbying activity. The author argues that lobbying is a wide scope of activities that lobbyists undertake according to their expectations and preferences. Ethical reflections on lobbying activity should then take into consideration the conditions in which the main players on the democratic political scene interact with each other.

Keywords: *lobbying activity, lobbying strategies, the ethics of lobbying*

JEL Classification: D72, D73, K42