

*Magdalena Rosińska-Bukowska, Józef Bukowski*

## **GEOGRAFIA LOBBINGU – PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE POSTRZEGANIA DZIAŁALNOŚCI LOBBINGOWEJ**

Celem artykułu jest analiza lobbingu w kontekście geograficznego zróżnicowania regulacji dotyczących tego rodzaju działalności. Dodatkowo podjęto próbę wskazania miejsca polskich regulacji w tym systemie oraz oceny realizowanych praktyk lobbingowych na tle międzynarodowym. Istotą przeprowadzonego badania jest zwrócenie uwagi na przestrzenne zróżnicowanie lobbingu, w tym społeczny odbiór tego typu działalności – swoistą geografie lobbingu i kierunki dokonujących się w tym zakresie zmian. Badane zagadnienia mają charakter interdyscyplinarny i dotyczą szeroko pojętych nauk społecznych, w tym: ekonomii międzynarodowej, ale i geografii społecznej, teorii lokalizacji, socjologiczno-kulturowych aspektów funkcjonowania państw i działających na ich terenie podmiotów, kwestii etycznych etc.

Opracowanie składa się z trzech części. W pierwszej przedstawiono istotę lobbingu we współczesnym świecie – strategię i metody oddziaływania na sferę legislacji. W drugiej zaakcentowano różnice między dwoma podstawowymi modelami realizacji i oceny działań lobbingowych – amerykańskim i europejskim. Następnie przedstawiono podstawowe zasady monitorowania lobbingu o charakterze uniwersalnym oraz konsekwencje regionalnego zróżnicowania postrzegania lobbingu dla metod prowadzenia monitoringu tej działalności w poszczególnych państwach. Polski model lobbingu omówiono w ostatniej części artykułu – zaprezentowano go przez pryzmat realizacji lobbingu w polskim parlamencie.

**Słowa kluczowe:** *lobbing, regionalne zróżnicowanie, geografia społeczna, proces legislacyjny*

### **1. Wstęp**

We współczesnej nauce wyzwaniem staje się już nie odkrywanie i opisywanie zjawisk w zamkniętym ujęciu profesjonalnego zbioru pojęć i definicji konkretnej dziedziny, ale umiejętność holistycznego, interdyscyplinarnego postrzegania otaczającej rzeczywistości. Wartościowa jest zdolność spojrzenia na badane zjawisko szerzej i inaczej niż dotychczas. Każda próba odkrycia prawdziwości i procesów, które często pomijane są w ujęciach tradycyjnych, czyli

właściwych dla dyscypliny, której przyznawano wyłączne prawo analiz określonych zjawisk, daje zdolność dostrzec nowe wymiary i być może znaleźć inspirację do wykreowania nowych wartości. Niniejszy artykuł stanowi taką próbę – ekonomiczno-społecznej interpretacji przestrzennego zróżnicowania działalności lobbingowej, czyli geografii lobbingu widzianej oczyma ekonomisty i etyka. Oczywiście słowo „geografia” staje się w związku z tym w pewnym zakresie nadużyte. Analiza przestrzennego zróżnicowania opiera się bowiem na zaakcentowaniu odmienności dwóch kluczowych modeli lobbingu – amerykańskiego i europejskiego oraz zwrócenia uwagi na specyfikę jego monitoringu w poszczególnych państwach – typologii instytucji nadzoru i kontroli na świecie.

Celem artykułu jest analiza działalności lobbingowej w kontekście różnorodności regulacji dotyczących lobbingu na poszczególnych obszarach oraz próba umiejscowienia i oceny polskich regulacji oraz praktyk na tym tle. Istotą badania jest zwrócenie uwagi na przestrzenne zróżnicowanie postrzegania lobbingu – swoistą geografii lobbingu oraz kierunki dokonujących się w tym zakresie zmian. Tezą opracowania jest, że mimo istniejących nadal istotnych różnic między skrajnymi modelami (amerykańskim i europejskim) we współczesnym zglobalizowanym świecie, za sprawą ponadnarodowych aktorów tego procesu – korporacji transnarodowych, obserwujemy wyraźną tendencję do kreowania nowej, uniwersalnej koncepcji – lobbingu przekrojowego. W konsekwencji w praktyce realizacji lobbingu specyficzne, lokalne uwarunkowania społeczno-ekonomiczne, kulturowe, socjologiczne o charakterze przestrzennym systematycznie tracąc na znaczeniu zyskują nową rolę – następuje ich dyfuzja, jako innowacji we współuczestniczącym modelu lobbingu.

W pierwszej części opracowania przedstawiono istotę lobbingu we współczesnym świecie – strategię i metody oddziaływania na sferę legislacji. W drugiej części zaakcentowano różnice między dwoma podstawowymi modelami realizacji i oceny działań lobbingowych – amerykańskim i europejskim. Następnie przedstawiono podstawowe zasady monitorowania lobbingu o charakterze uniwersalnym oraz konsekwencje regionalnego zróżnicowania postrzegania lobbingu dla metod prowadzenia monitoringu tej działalności w poszczególnych państwach. W ostatniej części artykułu odwołano się do przypadku Polski – zaprezentowano polski model lobbingu przez pryzmat realizacji lobbingu w polskim parlamencie.

Badane zagadnienia mają charakter interdyscyplinarny i dotyczą szeroko pojętych nauk społecznych, w tym: ekonomii międzynarodowej, ale i geografii społecznej, teorii lokalizacji, socjologiczno-kulturowych aspektów funkcjonowania państw i działających na ich terenie podmiotów.

## 2. Lobbing – istota działalności lobbingowej we współczesnym świecie

Słowo „lobbing” pochodzi od angielskiego „*lobby*”, oznaczającego grupę stworzoną w celu działania na rzecz lub przeciw planowanej akcji poprzez wywieranie wpływu na władze – w celu ukierunkowania ich decyzji. Lobbing w formie bezpośredniej to każda forma nacisku/sugestii dotycząca działań władz legislacyjnych. W przypadku, gdy grupa interesu wynajmuje lobbystę – lobbing nabiera charakteru pośredniego. Lobbystą jest każdy, kto w imieniu zainteresowanych (strony trzeciej) nawiązuje kontakt z politykami lub instytucjami publicznymi w celu obrony interesów zleceniodawcy/klienta lub chociażby w celu uzyskania odpowiednich informacji. Można wskazać trzy typowe metody oddziaływania w celu uzyskania korzystnych rozstrzygnięć:

– **podejście odgórne (polityczne)** – oparte jest na hierarchii, ma charakter polityczny, zaangażowani są decydenci wysokiego szczebla;

– **podejście oddolne (techniczne)** – oparte na wykorzystaniu znajomości problematyki, specjalistycznej wiedzy eksperckiej, zaangażowani są decydenci niższego i średniego szczebla;

– **podejście mieszane (przekrojowe)** – oparte na połączeniu biegłości kompetencyjnej aktywności aktywizacyjnej, zaangażowane podmioty operują na wszystkich poziomach, są to także organizacje pozarządowe, konsumenckie, ekologiczne etc.

Koncentrując się na dwóch skrajnych podejściach dostrzec można wyraźne przestrzenne zróżnicowanie metod lobbowania – rodzaj swoistej geografii lobbingu. Spojrzenie polityczne odwołujące się do statusu formalno-prawnego i instytucjonalnego lobbingu w danej kulturze (politycznej), obejmujące społeczny odbiór tego typu działań, stosowaną terminologię, kodeksy etyczne, w tym zakres działań dopuszczalnych i prawnie zakazanych – charakterystyczne jest dla obszaru europejskiego<sup>1</sup>. Spojrzenie techniczne oznaczające przede wszystkim analizę działań lobbingowych z uwzględnieniem obrotów finansowych i wartości zleceń, liczebności wyspecjalizowanych podmiotów zajmujących się lobbingiem, szczegółową oceną struktur organizacyjnych przedsiębiorstw, zatrudnienia, relacji z interesariuszami – to model amerykański.

W erze globalizacji klasyczne metody lobbowania – lobbing odgórny, ale i czysto branżowy zaczęły tracić na znaczeniu. Systematycznie postępuje natomiast profesjonalizacja oraz uspołecznienie działalności lobbingowej – rozwój lobbingu przekrojowego. Ewolucja lobbingu jest następstwem faktu, że współ-

---

<sup>1</sup> W analizach zasadne jest dodatkowo rozróżnienie poziomu narodowego (konkretnych państw) oraz ponadnarodowego (organizacji o zasięgu ponadnarodowym np. UE). Proces integracji gospodarczej wpływa na rozwój lobbingu (lobbing ogólnoeuropejski). W instytucjach UE lobbing jest często traktowany przychylniej niż w konkretnych państwach członkowskich, w funkcji tzw. pozatraktatowego partnera w procesie podejmowania decyzji.

częściej lobbing realizują wszystkie typy pomiotów, uznając go za jedno ze skuteczniejszych narzędzi wywierania wpływu. Siła nowego podejścia (lobbingu przekrojowego) tkwi w ponadnarodowości i kompleksowości nacisku społecznego, oznaczającej połączenie działań typu promocyjnego, konsultingowego, doradczego, z uwzględnieniem zróżnicowanych oczekiwań wielu interesariuszy na globalnym rynku. Dostrzeżono, że w dobie globalizacji działania lobbingowe, aby były skuteczne muszą mieć charakter wielopłaszczyznowy – oparty na tworzeniu ponadgranicznych koalicji wokół wspólnych interesów w celu skutecznego wywierania wpływu (Clamen 2005). Czy jednak oznacza to całkowity zanik geograficznych uwarunkowań działalności lobbingowej?

Lobbing, który tkwi korzeniami zarówno w sferze ekonomii (marketingu, zarządzania), polityce (dyplomacji), naukach społecznych (socjologii, psychologii społecznej) musiał stać się multikulturowy. W efekcie stał się w istocie jeszcze silniej uzależniony od lokalnych/geograficznych (regionalnych) uwarunkowań. Kapitalne znaczenie dla uzyskania silnej pozycji negocjacyjnej ma bowiem stworzenie systemu/sieci powiązań, w tym interpersonalnych (Håkansson, Johanson 1993). Celem lobbingu przekrojowego jest wykorzystanie możliwie szerokiej grupy różnych interesariuszy na rzecz kreowania holistycznej wartości dodanej (Pike, Roos 2000). Oznacza to zgłębianie poszczególnych lokalności, rozumianej jako zgodność cech geograficznych, kulturowych i cywilizacyjnych – badanie geografii cech (Appadurai 2000). Celem jest znalezienie pewnego regionalnego wzorca zachowań, mieszczących się w ramach systemu wartości danej kultury, który pozwoli na zbudowanie grupy interesów.

Należy jednak zaznaczyć, że postępująca globalizacja poddała geograficzno-kulturowe części współczesnego świata (regiony) różnego rodzaju bodźcom, co przyczyniło się do istotnych przewartościowań na poziomie kulturowo-socjologicznym – w efekcie konieczne stało się wprowadzenie pojęcia „geografia procesu” (Rosińska-Bukowska 2009). Geografia procesów lobbingowych oznacza w tym kontekście „tworzenie podłoża pod transformacje rzeczywistości oraz otwartość na wszelkie możliwe kulturowe interferencje” (Kuźma 2006). Regiony geograficzne/obszary kulturowe tracąc na znaczeniu jako odmienne modele, równocześnie zyskują siłę jako istotne punkty systemu koalicyjnego (węzły sieci). Włączając się w proces lobbingowy, najsilniejsze regionalne grupy interesu podnoszą swoją efektywność, gdyż wykorzystują stworzony w sieci system atrybutów – np. zdolności arbitrażowania, eksploatawania naturalnych różnic w uwarunkowaniach rozwojowych rozproszonych struktur globalnych sieci (Rosińska-Bukowska 2012).

We współczesnym, globalnym świecie każdy podmiot zmuszony jest do nawiązywania interakcji z podmiotami mega-, makro-, mezo- i mikrootoczenia (Daszkiewicz 2008) w celu lobbowania za rozwiązaniami korzystnymi dla siebie lub przeciw tym potencjalnie niekorzystnym. Mogą to być także różne formy interakcji z otoczeniem, często nie traktowane jako lobbing, np. działania *Corporate Social Responsibility*, w tym strategię wg standardu ISO 26000

(Joker, Rudnicka, Reichel 2011), współpraca z *think tankami* (McGann 2007), czy innymi organizacjami pozarządowymi. Odbywa się to m.in. poprzez wdrażanie modelu społecznej wartości dodanej – *Creating Shared Value* (Porter, Kramer 2011), co wymaga uwzględniania różnic regionalnych i specyficznych oczekiwań uczestników procesu (wynikających m.in. z ich geograficznego pochodzenia). Tylko taki model pozwala na łagodzenie lub nawet rozwiązanie konfliktów pomiędzy biznesem (przedsiębiorstwami) a przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego różnych państw/regionów. W tym celu wykorzystywane są chociażby *think tanki*, które stanowią szczególną formę powiązań międzyorganizacyjnych, gdyż są prywatnymi grupami badawczymi o charakterze *non profit* (Wiszowaty 2012). Działają bowiem w przestrzeni publicznej (na obrzeżach formalnych procesów politycznych) z zachowaniem autonomii organizacyjnej (typowej dla organizacji pozarządowych) oraz intelektualnej (standardy badań naukowych). W ten sposób lobbing może stać się narzędziem wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju w przestrzeni globalnej.

### 3. Lobbing w Stanach Zjednoczonych oraz w Europie – źródła zróżnicowanego postrzegania działalności lobbingowej

W celu wskazania dokonujących się zmian w sferze lobbingu międzynarodowego konieczne wydaje się zestawienie charakterystycznych cech modeli skrajnych (amerykańskiego i europejskiego), obrazujących przestrzenne zróżnicowanie postrzegania tego typu aktywności – tab. 1.

Tabela 1

Cechy charakterystyczne lobbingu w Stanach Zjednoczonych i w Europie

Kluczowe cechy	Stany Zjednoczone <i>Spojrzenie techniczne</i>	Europa <i>Spojrzenie polityczne</i>
1	2	3
Stosowana terminologia	<i>lobbying, lobbying industry, lobbies, advocacy</i>	grupy interesu, grupy nacisku, związki interesów
Definicja	<i>pośrednictwo pomiędzy elitami władzy politycznej i gospodarczej a różnymi grupami interesów</i>	<i>działania mające na celu wywarcie wpływu na procesy kształtowania polityki i podejmowania decyzji przez instytucje europejskie</i>
Centra lobbingu	Waszyngton	Bruksela, Strasburg (ponadnarodowe, UE) – ok. 80% ustaw narodowych państw członkowskich kształtowane jest przez ustawodawstwo UE

Tabela 1 (c.d.)

1	2	3
Podstawy prawne regulacji lobbingu	(1946) Kongres przyjął ustawę całościowo regulującą lobbing <i>Federal Regulation of Lobbying Act</i> ; (1996) nowelizacja ustawy <i>Lobbying Disclosure Act</i> ; Inne np. <i>Internal Revenue Code</i> – zalicza <i>think tanki</i> do tzw. „organizacji 501(c)3” (podmioty zwolnione z podatku z uwagi na szczególny cel i rodzaj działalności)	Traktat o Unii Europejskiej (1992): (art. 118b) zasady współpracy organizacji lobbingowych, także z innymi organami i instytucjami wspólnotowymi; (art. 245 ust. 2) Komisja jest uprawniona i zobowiązana do kontaktowania się, nie tylko z rządami i im podległymi urzędami, lecz także z grupami interesów; (art. 229 ust. 2) Komisja zobowiązana jest do utrzymywania kontaktów z organizacjami międzynarodowymi, w tym grupami interesów
Lobbysta	zawodowy; specjalista z danej dziedziny; doświadczenie zawodowe w obszarze prowadzonej działalności	lobbysta to niekoniecznie profesjonalista branżowy, raczej gracz polityczny; jego siłą jest umiejętność poruszania się w trudnym środowisku w taki sposób, aby uniknąć zgubnych posunięć, a wybierać rozwiązania/opcje przybliżające go do celu
Lobbyści a system władzy	zawodowi, ok. 20 tys. zarejestrowanych lobbystów; Sekretarze Senatu i Izby Reprezentantów składają kwartalne sprawozdania na temat wszelkiej działalności lobbystycznej, które są publicznie dostępne	profesjonalizacja na poziomie ponadnarodowym (ok. 15 tys. zarejestrowanych lobbystów); oddziaływanie za pośrednictwem krajowych struktur władzy; urzędnicy w instytucjach państwowych i UE, ambasadach i organizacjach międzynarodowych, przedstawiciele stowarzyszeń handlu i biznesu europejskiego, korporacji ponadnarodowych, związków zawodowych, stowarzyszeń społecznych, biur regionalnych, kancelarii prawnych, agencji <i>public relations</i> , konsultanci polityczni
Filozofia polityczna	teorie grup nacisku i pluralizmu elit	reprezentacje partykularnych interesów; lobbing jako element dialogu społecznego i obywatelskiego

Tabela 1 (c.d.)

1	2	3
Przesłanki historyczne i ustrojowe	brak feudalnych ograniczeń w rozwoju demokracji, duża aktywność obywatelska	tradycje reprezentacji stanowych oraz formalizowanych organizacji grup społeczno-zawodowych, korporacjonizm
System władzy	silny system prezydencki; utrwalony system dwupartyjny; nacisk lobbingowy na władzę ustawodawczą	przewaga systemów parlamentarno-gabinetowych; dominacja systemów wielopartyjnych (parlamentarne grupy polityczne); nacisk lobbingowy na władzę wykonawczą
Kultura polityczna i status społeczny	regulacja ustawowa, silna instytucjonalizacja i profesjonalizacja działań	początki regulacji, postępująca instytucjonalizacja; różnice krajowe i regionalne; technokratyczne procedury konsultacyjne na poziomie ponadnarodowym
Percepcja społeczna	stały, doceniany społecznie element procesu decyzyjnego, szeroki oddźwięk	ambiwalencja, krytyka i podejrzliwość, niejawni charakter, stopniowa akceptacja; podstawa oceny – „ocena jakościowa”
Monitoring działań	profesjonalne stowarzyszenia i organizacje: <i>American League of Lobbyist</i> ; ocena „ilościowa” – wydatki, liczba interpelacji, spotkań w Kongresie etc.	instytucje ponadnarodowe: <i>Society of European Affairs Practitioners, Public Affairs, The European Public Affairs Directory (The comprehensive guide to opinion-formers in the capitol of Europe)</i> ; stowarzyszenia i organizacje narodowe np.: <i>Practitioners Association of Political Consultants</i> (Wielka Brytania), <i>Association Francaise de Conseils en Lobbying</i> (Francja)
Edukacja dotycząca lobbingu	edukacja odnośnie do lobbingu powszechna w szkolnictwie wyższym, a nawet średnim; prowadzenie działalności szkoleniowej w tym zakresie o charakterze publicznym i prywatnym	relatywnie nowy obszar badań i dydaktyki; kilka liczących się centrów edukacyjnych np.: <i>European Centre for Public Affairs</i> (Bruksela), <i>European Business and Innovation Centre Network</i> (Bruksela), CELSA (Sorbona), IEP – Instytut Nauk Politycznych (Paryż), <i>European Centre for Public Affairs Templeton College Oksford</i> (Wielka Brytania), <i>Institute of Public Relations</i> (Wielka Brytania), <i>Chartered Institute of Marketing</i> (Wielka Brytania)

Tabela 1 (c.d.)

1	2	3
Źródła informacji, publikacje, czasopisma	liczne publikacje na temat metod i technik lobbingu, regulacji prawnych, grup interesu, lobbingu w organach władzy wykonawczej, w Kongresie, z udziałem zleceniodawców zagranicznych oraz problemów etycznych takiej działalności; periodyki omawiające działania grup nacisku, strategie medialne używane w sferze publicznej (np. <i>Campaigns &amp; Elections</i> )	relatywnie skromne profesjonalne piśmiennictwo; liczne publikacje popularnonaukowe; przygotowywane raporty, informatory (instytucji rządowych, ponadnarodowych) o ograniczonym zasięgu, np. publikacja dokumentów UE wraz z komentarzami ekspertów ( <i>Lobby Sources Europe</i> , miesięcznik „ <i>EuroLobby</i> ”; w krajach o znacznej aktywności sfer biznesowych periodyki tematyczne np. „ <i>Effective Lobbying</i> ” (Wielka Brytania)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Zorack (1990), M. Van Schendelen (1993), C. Souza (1998), K. Jasecki (2002), M. Clamen (2005), B. De Wit, R. Meyer (2007), *New EU lobby register...* (2011), *Lobbying-Forum-Sessions-Material* (2013).

**Lobbying amerykański** bliższy jest spojrzeniu technicznemu. Stanowi bardzo silnie rozwinięte narzędzie nacisku na polityków, równocześnie relatywnie dobrze monitorowane i względnie transparentne – daleko posunięta instytucjonalizacja oraz profesjonalizacja. W USA lobbing został ustawowo uregulowany w 1946 r. – *Federal Regulation of Lobbying Act*. Od 1995 r. wszystkie przedsiębiorstwa działające na terenie Stanów Zjednoczonych są zobowiązane do upubliczniania wydatków na lobbing – kompleksowe, publicznie dostępne sprawozdania. Lobbyści traktowani są jako normalni pośrednicy – działają pomiędzy elitami władzy politycznej i gospodarczej a różnymi grupami interesów. Edukacja z zakresu lobbingu jest powszechna w szkolnictwie wyższym, a nawet średnim – w efekcie traktowany jest jako społecznie doceniany element procesu decyzyjnego. Kontrola aktywności lobbystów skupia się na analizie zmian działań władzy ustawodawczej. Nacisk położony jest na transparentność podejmowanych działań, a wydatki związane z ich prowadzeniem można traktować jako część kosztów własnych i odpisywać od podstawy opodatkowania.

Systematycznie publikowane rankingi najpotężniejszych lobbystów w Stanach Zjednoczonych wskazują ich główne obszary zainteresowania, mocodawców oraz środki wydatkowane na ten cel. W 2012 r. dziesięć najwięcej wydających na lobbing podmiotów przeznaczyło na ten cel łącznie ponad 315 mld USD<sup>2</sup>. Reprezentowały one sektory: ochrony zdrowia, finansowy, dóbr

<sup>2</sup> Były to: US Chamber of Commerce, National Association of Realtors, BlueCross BlueShield Association, General Electric, American Hospital Association, National



i usług konsumpcyjnych, elektroniczny (komputery, media, wysokie technologie), energetyczno-surowcowy (w tym petrochemia), zbrojeniowy (Auble 2013). Podobnie sytuacja wyglądała w 2013 r. – łącznie wydatki korporacji na lobbing wyniosły 321 mld USD (*Waning Influence* 2014). Pogłębiona analiza raportów *Center for Responsive Politics* (dla okresu 2000–2013) wykazała, że wiodące obszary lobbingu w Stanach Zjednoczonych są niezmiennie. Postawiono zatem pytanie: czy dotyczy to także rynku europejskiego, mimo, że przyjęty model lobbingu wykazuje inne cechy?

**Lobbing europejski** bliższy jest spojrzeniu politycznemu, najczęściej traktowany jest jako realizacja partykularnych interesów konkretnych podmiotów/grup (zagrożających dobru publicznemu). Kontrola działań lobbingowych w Europie obejmuje przede wszystkim analizę działań władzy wykonawczej. Widoczne jest przesylenie ilością administracyjnych regulacji, a wręcz biurokratyzacja życia społeczno-gospodarczego. W ujęciu geograficznym – obserwujemy znaczne zróżnicowanie narodowe i regionalne, wynikające z odmienności kulturowej wewnątrz kontynentu (kultury anglosaska, germańska, śródziemnomorska, skandynawska). Na przykład w Wielkiej Brytanii – obowiązuje kodeks postępowania lobbystów (1994), prowadzony jest rejestr grup lobbingowych działających w kręgach parlamentarnych. W Niemczech i Danii – regulacje lobbingu sprowadzają się głównie do rejestracji grup interesu. Na poziomie uniwersalnym Unii Europejskiej – instytucji UE lobbing traktowany jest jako otwarty dialog instytucji unijnych z grupami interesów. Na terenie Europy długo nie widziano potrzeby kodyfikacji działań lobbingowych. Dopiero w 1992 r. Komisja Europejska przedstawiła oficjalne stanowisko wobec grup nacisku – tzw. *minimalne wymogi, które powinny spełniać lobbysci*<sup>3</sup>. W 1994 r. powstał *Dobrowolny kodeks postępowania dla konsultantów spraw publicznych*. Systematycznie kodyfikowano kolejne kwestie – kodeksy postępowania lobbysty Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego (1994), regulamin wewnętrzny Parlamentu Europejskiego (PE), rejestr grup interesu (1995), zasady postępowania funkcjonariuszy administracyjnych Komisji Europejskiej (2000) etc. (Souza 1998; Jasiocki 2002). Ostatecznie Unia Europejska wskazała trzy prawnie uznane/dopuszczalne formy lobbingu (Gueguen 2011):

---

Cable & Telecommunications Association, Pharmaceutical Research & Manufacturers of America, Google, Northrop Grumman, AT & T Inc.

<sup>3</sup> Zaliczają się do nich: nieużywanie symboli lub tytułów związanych z tymi, które przynależą instytucjom UE; unikanie sytuacji, w których może się pojawić konflikt interesów (zatrudnianie przez firmy lobbingowe byłych pracowników instytucji UE); kierowanie się przez lobbystów zasadami profesjonalizmu i uczciwości; zakaz stosowania jakichkolwiek form przekupstwa; zakaz sprzedaży dokumentów uzyskanych z instytucji wspólnotowych; honorowanie poufnego charakteru informacji; przestrzeganie przejrzystych zasad reprezentacji w kontaktach z funkcjonariuszami UE; zakaz celowego rozpowszechniania informacji nieprawdziwych.

– **przeciwwaga legislacyjna** dla władzy w unijnym procesie decyzyjnym – realizacja idei społeczeństwa obywatelskiego; efekt ponad 400 komitetów doradczych/opiniodawczych przedstawicieli wytwórców, konsumentów, ekologów, związków zawodowych itp.;

– **akredytacja przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego** (kilku tysięcy w PE) – dyrektorzy organizacji pozarządowych, federacji branżowych, doradcy, którzy mają prawo wstępu do Parlamentu Europejskiego w Brukseli, jak i w Strasburgu w celu prowadzenia działalności lobbingowej zgodnie z przyjętymi zasadami;

– **zasięgnięcie opinii ekspertów oraz wysłuchanie stanowisk stron** – w ten sposób podmioty (w tym korporacje, konsumenci, związki zawodowe etc.), na które te decyzje mają największy wpływ mogą lobbować oficjalnie za przyjęciem ich argumentów.

Przedstawione prawnie uznane formy lobbingu europejskiego wskazują na kierunek jego ewolucji w stronę modelu przekrojowego. W celu ucywilizowania możliwości wywierania wpływu wprowadzano kolejne regulacje, zmierzające do poszerzenia zakresu aktywnego uczestnictwa zainteresowanych stron w kształtowaniu polityki unijnej. Za kluczowe dokumenty na tej drodze można uznać:

– (2005) **Inicjatywę na rzecz przejrzystości** (Siim Kallas) – 9 listopada 2005 r.;

– (2006) **Zieloną Księgę w/w sprawie Konsultacje i Reakcje** – 3 maja 2006 r.;

– (2008) **Rejestr Publiczny dla przedstawicieli różnych grup interesu** – 23 czerwca 2008 r.;

– (2011) **Transparency Register**<sup>4</sup> – porozumienie międzyinstytucjonalne (KE i PE)<sup>5</sup> na rzecz rejestru przejrzystości działań lobbingowych (rejestracji i monitorowania organizacji i osób zaangażowanych w realizację polityki i strategii UE) – 23 czerwca 2011 r. (*New EU lobby register to go online in June 2011*).

Podpisane w 2011 r. porozumienie między PE a KE to wyraźny krok w kierunku amerykańskich wzorców. Rzecznicy interesów (osoby prawne i fizyczne, firmy prawnicze) zostali zobligowani do ujawnienia wysokości kwot zaangażowanych w działalność objętą rejestrem. Na organizacje *non-profit*,

---

<sup>4</sup> W sierpniu 2013 r. w Parlamencie Europejskim działało 5 411 lobbystów z krajów unijnych oraz 468 spoza UE zarejestrowanych w *Transparency Register*. Najwięcej lobbystów podało jako siedzibę Belgię (1 449, co może wynikać ze wskazania siedziby PE), Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Włochy (480). Lobbyści z siedzibą poza Unią stanowią 8% wszystkich podmiotów rejestru. Najwięcej zarejestrowanych pochodzi z USA (138), Szwajcarii (86) i Norwegii (45). Z Rosji i Chin pochodzą po 3 podmioty.

<sup>5</sup> Działanie służące integracji działań instytucji UE. Osobne regulacje w Parlamencie Europejskim: Regulamin PE, art. 9; Przepisy wykonawcze do art. 9 ust. 4 (Załącznik IX, art. 1. Identyfikator, art. 2 Asystenci, art. 3. Kodeks postępowania). Rejestr lobbystów. Osobne regulacje tych kwestii ustanowiła KE.

samorządowe i pozarządowe, w tym *think tanki* nałożono obowiązek ujawniania łącznej wysokości swoich budżetów oraz określania głównych źródeł finansowania<sup>6</sup>. Rejestr jest dobrowolny, a z rejestracji nie wynikają żadne przywileje dla organizacji (akredytacja przy KE, dostęp do szczególnych danych). Działanie to ma jednak wymiar promocyjno-wizerunkowy. Grupy interesu rejestrując się mają możliwość dowieść swojego zaangażowania na rzecz przejrzystości oraz legalności swego działania<sup>7</sup>. Kapitalne znaczenie ma to, że organizacja wskazuje obszar swoich głównych działań lobbingowych, co pozwala dokonać oceny podobnej, jak dla rynku amerykańskiego.

Analiza wykazała, że spośród lobbystów działających w instytucjach UE największą grupę stanowią zainteresowani: kwestiami ochrony środowiska i klimatem (57%), badaniami naukowymi i rozwojem technologii (42%) oraz energetyką (40%). Określając rodzaj prowadzonej działalności wskazują, że reprezentują: przedsiębiorstwa i stowarzyszenia handlowe/branżowe (50%); organizacje pozarządowe (26%); konsulting i kancelarie prawne (11%); ośrodki analityczne, instytucje naukowe i badawcze (7%); władze lokalne, regionalne i gminne oraz inne podmioty publiczne lub mieszane (5%), organizacje reprezentujące Kościoły i wspólnoty religijne (1%) (Wnuk, Cybulski 2013). Analiza aktywności lobbystycznej w instytucjach UE pozwala stwierdzić, że obszary zainteresowania lobbystów są niemal identyczne jak w Stanach Zjednoczonych, choć trudno dokładnie określić faktyczne sfery wywierania wpływów, gdyż większość podmiotów zaznacza kilka dziedzin.

Konkludując, model amerykański i europejski wyjściowo wydają się skrajnymi podejściami – odpowiednio model techniczny i model polityczny. Postępu-

---

<sup>6</sup> Ujawnianie kwot w zależności od budżetu podmiotu: od 50 tys. EUR przy budżecie poniżej 0,5 mln EUR do 250 tys. przy budżecie powyżej 1 mln EUR.

<sup>7</sup> Podczas procesu rejestracji zgłaszający zobowiązują się do przestrzegania kodeksu postępowania. Komisja przeprowadza kontrole w przypadku skargi złożonej przez osobę trzecią lub jeżeli uzna, że istnieje uzasadnione podejrzenie, że kodeks postępowania został naruszony. Rejestr zawiera dane grupy interesu (nazwę firmy lub imię i nazwisko, adres strony *www* oraz status prawny grupy), kategorię działalności (np. grupa prowadząca profesjonalną działalność lobbingową, przedsiębiorstwo, kancelaria prawna), dane kierownika danej organizacji – osoby ponoszącej odpowiedzialność prawną za organizację (imię i nazwisko oraz wykonywaną funkcję), dane kontaktowe organizacji, cel i zakres obowiązków oraz pole działalności, określenie szczebla interesów, na którym sytuują się jej interesy (europejski, światowy). Organizacja może też zadeklarować dziedziny konsultacji społecznych, w których chciałaby być systematycznie informowana przez Komisję Europejską o toczących się pracach. Organizacja lobbingująca przedstawia również informacje na temat przynależności do stowarzyszeń/federacji/konfederacji oraz sieci. Rejestr zawiera również dane finansowe za dany rok obrotowy organizacji, szacunkowe koszty bezpośrednich jej działań lobbingowych prowadzonych w imieniu klientów przy instytucjach europejskich w danym roku oraz inne informacje finansowe lub dodatkowe wyjaśnienie przydatne z punktu widzenia przejrzystości.

jący proces globalizacji łagodzi jednak przestrzenne zróżnicowanie lobbingu – niejako zmuszając wszystkich do kompromisu, którym jest model przekrojowy, dostosowany do wyzwań XXI w. W podejściu przekrojowym geografia cech ujawnia się jednak nie mniej silnie. Należy bowiem zauważyć, że obok uniwersalnych regulacji działalności lobbingowej nadal można dostrzec regionalne/przestrzenne wzorce monitorowania działalności gospodarczej (w tym lobbingu), co jest oczywiście konsekwencją zróżnicowanego poziomu rozwoju regionalnego, ale także uwarunkowań kulturowo-społecznych, związanych z pochodzeniem. Tym samym można wręcz mówić o specyficznej geografii lobbingu.

#### **4. Mechanizmy obrony przed niedozwolonym lobbingiem – regulacje uniwersalne oraz geograficzne zróżnicowanie metod monitorowania tej działalności**

Podstawową formę ochrony przed niedozwolonym lobbingiem – o charakterze uniwersalnym – stanowią przejrzyste zasady działania na rzecz określonych rozwiązań prawno-administracyjnych. Mechanizmy obronne można podzielić, wyróżniając cztery zasadnicze (wzajemnie niewykluczające się) strategie normowania lobbingu w organach władzy publicznej (Jasiecki 2002):

**1. Regulacje zachowań osób, zajmujących ważne stanowiska w państwie** – charakter pośredni (przy okazji rozstrzygania innych zagadnień):

– zwiększanie przejrzystości działań decydentów w sferze publicznej (poprawa jakości rządzenia, tworzenie etycznych standardów uprawiania polityki oraz funkcjonowania administracji państwowej);

– zasady wolności informacji oraz jawności praktyk legislacyjnych;

– kontrolne funkcje parlamentów i innych wyspecjalizowanych instytucji;

– regulacje dotyczące stanowisk – ustawy, regulaminy, kodeksy etyki parlamentarnej, urzędniczej, sędziowskiej, deklaracje stanu majątkowego, reguły wynagradzania, zapobieganie konfliktom interesów (m.in. ograniczenia dochodów uzyskiwanych poza zasadniczym miejscem zatrudnienia, podejmowania pracy po zwolnieniu ze stanowiska etc.), regulacje finansowania polityki, zasady nielączenia stanowisk;

– uszczegółowienie kwestii ofiarowywania i ujawniania podarunków, podróży, honorariów za przemówienie, artykuł itp., a także dozwolonych wynagrodzeń, rozliczania kosztów podróży, zaproszeń na koszt innej osoby (fundowane posiłki, bilety);

**2. Regulacje obszarowe – ustawodawstwo normujące działalność lobby-styczną** o charakterze bezpośrednim, obejmujące zachowania lobbystów oraz decydentów w strukturach władzy państwowej:

– ustalenie definicji lobbysty, doprecyzowanie zasad rejestracji lobbystów;

– legalizacja zasady działania lobbystów (rejestracja i sprawozdawczość);

– szczegółowe wymogi okresowej sprawozdawczości z prowadzonej działalności lobbingowej (m.in. wskazanie nazwy reprezentowanego podmiotu, listy współpracowników, obszarów zainteresowania, w tym konkretnych regulacji prawnych, na rzecz których lobbują);

– zdeklarowanie finansowych ram prowadzonej działalności, w tym: wielkości funduszy, którymi dysponują; wysokości otrzymywanego wynagrodzenia; form i wielkości przewidywanych wydatków oraz wpływów wraz z listą donatorów/darczyńców;

– ogólne zasady dostępu do informacji w organach władzy publicznej.

**3. Samoregulacje środowiska lobbystycznego** – przyjmowanie profesjonalnych kodeksów etycznych, określających reguły zachowań członków organizacji zawodowych:

– kształtowanie pozytywnego wizerunku lobbystów, agencji lobbingowych i całego środowiska zawodowego – budowanie w różnych grupach społecznych definicji i świadomości pozytywnego wpływu lobbingu, współpraca z mediami, organizacjami pozarządowymi oraz wielopłaszczyznowa edukacja dotycząca istoty lobbingu.

**4. Regulacje społecznej działalności lobbystycznej** – uaktywnienie organizacji pozarządowych, w tym głównie ruchu konsumenckiego jako przeciwwagi dla aktywności lobbystycznej przedsiębiorstw; konsumenci jako realna, ekonomiczna siła zdolna oddziaływać na rynek swoimi decyzjami; odpowiednia edukacja wzmacniająca tę siłę.

Wydaje się, że kapitalne znaczenie dla ochrony przed niedozwolonym lobbingiem mają zasady: podziału władzy, dopuszczalności łączenia stanowisk, przejrzystości procesu legislacyjnego oraz metod monitoringu działań lobbingowych. W tab. 2 przedstawiono kluczowe kierunki zmian służące obronie przed niedozwolonym/nieetycznym lobbingiem w tych czterech obszarach.

Wszystkie wymienione kategorie są istotne i wszystkie są uwarunkowane kulturowo – a zatem geograficznie. Skupiając się jedynie na ostatniej z wymienionych kwestii można dostrzec wyraźne zróżnicowanie metod monitorowania lobbingu w poszczególnych państwach (mimo przyjęcia za właściwe założeń uniwersalnych jako wyjściowych). Kapitalne znaczenie ma bowiem fakt, że kluczowe dla skutecznego przeciwdziałania korupcji i innym pozaprawnym metodom wywierania wpływów ma dostosowane do rzeczywistych uwarunkowań lokalnych (geografia cech). Metody monitorowania muszą być adekwatne do specyfiki konkretnych państw np. związane z poziomem rozwoju (częściowo inne w krajach rozwijających się, w krajach rozwiniętych np. UE i doganiających np. aspirujących do UE). Badania wykazują bowiem, że natężenie działań nielegalnych (w tym niedozwolonego lobbingu/korupcji) spada wraz z rozwojem gospodarczym – dotychczas wniosek ten miał charakter intuicyjny, obecnie są badania potwierdzające tę tezę w oparciu o metody ekonometryczne (Bai, Olken 2013).

Tabela 2

## Kierunki regulacji służące „obronie” przed niedozwolonym lobbieniem

Podstawowe zasady	Istota regulacji w danym zakresie – rekomendowane zmiany
Podział władzy służący ulepszeniu procesu tworzenia i wdrażania regulacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wyraźne wyodrębnienie i rozdzielenie kompetencji trzech funkcji państwa/władzy: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (realizowanie każdej z tych funkcji przez inny organ państwowy);</li> <li>– wzajemne monitorowanie i ograniczanie się władz;</li> </ul>
Unikanie konfliktu interesów dzięki wymogom rozdzielności stanowisk	<ul style="list-style-type: none"> <li>– czytelne ograniczenia odnośnie do możliwości łączenia stanowisk w organach władzy państwowej i/lub samorządowej z mandatem parlamentarnym (poselskim, senatorskim);</li> <li>– ograniczenia dotyczące łączenia mandatu poselskiego/senatorskiego z działalnością gospodarczą oraz innymi pozabiznesowymi formami aktywności zawodowej;</li> </ul>
Przejrzystość działań na kolejnych etapach procedowania prawa oraz wdrażania regulacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>– kreowanie adekwatnych do konkretnych sfer aktywności kodeksów etycznych;</li> <li>– powoływanie komisji społecznej odpowiedzialności w myśl norm ISO26000;</li> <li>– normalizacja i standaryzacja procedur oraz dbałość o edukację odnośnie do istniejących aktualnie standardów;</li> <li>– możliwie pełny dostęp do informacji o działaniach władz państwowych i samorządowych, jednak przy zachowaniu elementarnych zasad ochrony interesów publicznych (np. udostępniane wszystkich zbiorów danych, nawet szczegółowych, ale bez konkluzji ekspertyz przygotowanych w oparciu o nie);</li> <li>– ustalenie zasad/reguły finansowania polityki oraz skatalogowanie praktyk nieetycznych i noszących znamiona działań wątpliwych etycznie;</li> </ul>
Systematyczny monitoring i kontrola działań	<ul style="list-style-type: none"> <li>– stałe doskonalenie funkcji kontrolnych parlamentu i innych wyspecjalizowanych instytucji;</li> <li>– zachęcanie organizacji pozarządowych do tworzenia adekwatnych mechanizmów nadzoru;</li> <li>– upowszechnienie praktyki składania oświadczeń majątkowych i prowadzenia rejestrów korzyści;</li> <li>– stworzenie przejrzystych mechanizmów stygmatyzacji osób/podmiotów, którym udowodniono praktyki nieetyczne;</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem elementów: K. Jasiński (2002, s. 127–129).

Analiza zinstytucjonalizowanych metod monitorowania działalności gospodarczej w kierunku wykrywania nieprawidłowości pozwala stwierdzić, że na

świecie istnieją cztery modele, każdy z nich w wersji niezależnej i zależnej (CBA 2011)<sup>8</sup>:

- wyspecjalizowane instytucje *stricte* antykorupcyjne;
- wyspecjalizowane instytucje do zwalczania przestępczości, w tym korupcji;
- instytucje analityczno-kontrolne;
- instytucje prewencyjne ds. etyki oraz prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej.

Dokładniejsza analiza wskazuje, że widoczne jest geograficzne zróżnicowanie monitoringu metod wywierania wpływu (tab. 3).

Tabela 3

## Geograficzne zróżnicowanie monitoringu metod wywierania wpływu

Typ instytucji	Liczba państw	Państwa, w których działają instytucje
Wyspecjalizowane niezależne instytucje <i>stricte</i> antykorupcyjne	działają w 52 państwach	Polska, Litwa, Łotwa, Austria, Hongkong, Singapur, Indie, Malesja, Filipiny, Indonezja, Egipt, Mołdawia, Etiopia, Bangladesz, Benin, Bhutan, Botswana, Brunei, Fidzi, Gabon, Irak, Jemen, Jordania, Kajmany, Kamerun, Kenia, Kirgistan, Kosowo, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Makau, Malediwy, Mongolia, Mozambik, Namibia, Nepal, Nigeria, Pakistan, Sierra Leone, Sri Lanka, Suazi, Sudan Pd., Tadżykistan, Tanzania, Timor Wsch., Uganda, Zambia, Zimbabwe
Wyspecjalizowane niezależne instytucje do zwalczania przestępczości, w tym korupcji	działają w 14 państwach	Stany Zjednoczone ( <i>Federal Bureau of Investigation</i> ), Wielka Brytania ( <i>Serious Fraud Office</i> ), Niemcy ( <i>Bundeskriminalamt</i> ), Dania, Finlandia, Estonia, Australia, Nowa Zelandia, Turcja, RPA, Bośnia i Hercegowina, Indie, Kazachstan, Myanmar
Niezależne instytucje analityczno-kontrolne	działają w 11 państwach	Stany Zjednoczone ( <i>Inspektor General</i> ), Brazylia, Tajlandia, Rumunia, Macedonia, Albania, Afganistan, Rwanda, Dominika, Belize, Burkina Faso
Niezależne instytucje prewencyjne ds. etyki oraz prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej	działają w 24 państwach	Stany Zjednoczone ( <i>Office of Government Ethics</i> ), Wielka Brytania ( <i>Committee on Standards in Public Life</i> ), Francja ( <i>Service Central de Prevention de la Corruption</i> ), Chiny, Kanada, Indie (3 instytucje), Rosja, Słowenia, Nowa Zelandia, RPA, Korea Pd., Cypr, Czarnogóra, Armenia, Azerbejdżan, Boliwia, Ghana, Honduras, Urugwaj, Serbia, Senegal, Panama, Maroko, Demokratyczna Republika Konga

Źródło: opracowanie własne na podstawie: CBA (2011).

<sup>8</sup> Niezależność wynika z odpowiednich przepisów prawa krajowego (konstytucji lub innych aktów prawnych) i oznacza autonomię organizacyjną. W przypadku instytucji zależnych działają one w ramach ministerstw, prokuratury jako wydziały policyjne.

Przedstawione zestawienie wskazuje, że najczęściej wykorzystywaną formą są niezależne wyspecjalizowane instytucje *stricte* antykorupcyjne. Uniwersalny charakter wydaje się mieć traktowanie tych instytucji jako samodzielnych, bez włączania ich w struktury innych władz. Zależne instytucje antykorupcyjne działają bowiem jedynie w 28 państwach<sup>9</sup>.

Podsumowując, przedstawiona wcześniej analiza dwóch skrajnych modeli lobbingu (w Stanach Zjednoczonych i w Europie) wskazuje, że podejścia te akcentują inne parametry oceny działań lobbingowych, co wpływa na zakres wymaganych od lobbystów informacji o prowadzonych przedsięwzięciach, a w konsekwencji określa możliwe obszary oceny działań. Spojrzenie polityczne podkreśla – społeczny odbiór, ustalanie zakresu przedsięwzięć dopuszczalnych i prawnie zakazanych, kodeksów etycznych. Badane jest poczucie wywierania wpływu i oceniane są koszty społeczne jego istnienia (Mungiu-Pippidi 2012). Spojrzenie techniczne kładzie nacisk na edukację, a następnie egzekwowanie praw i procedur – analizę przeniesiono na przejrzyste miary jak: wydatki na lobbing, liczba podmiotów zainteresowanych danym obszarem legislacji.

Geograficzna specyfika regulacji znajduje odzwierciedlenie w mechanizmach monitorowania działalności lobbingowej. Instytucje kontrolne koncentrują się na wykrywaniu nieprawidłowości związanych m.in. z niedozwolonym lobbingiem, co pozwala stwierdzić, że najpopularniejszą formą są instytucje *stricte* antykorupcyjne. Warto przy tym zauważyć, że w gronie państw stosujących tego typu metodę monitoringu nie ma właściwie państw najwyższej rozwiniętych, w tym krajów pochodzenia najpotężniejszych korporacji, jak: Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Niemcy, Francja. Wydaje się, że jest to konsekwencją dojrzałości strukturalnej tych państw, które za kluczowe uznały konieczność spojrzenia wielowymiarowego, współuczestniczącego (instytucje różnego typu), a nie *stricte* kontrolnego. Doświadczenia tych państw związane z badaniem legalności i etyczności działalności lobbingowej są z wyniku procesów globalizacji przenoszone także na pozostałych członków społeczności międzynarodowej – systematyczne wdrażanie modelu lobbingu przekrojowego. Należy jednak podkreślić, że zmiany te znacznie wolniej zachodzą w obszarze kontroli (silnie uwarunkowanym kulturowo/geograficznie) – co powoduje dominację instytucji *stricte* antykorupcyjnych w państwach o niższym poziomie rozwoju. Kolejne ważne spostrzeżenie dotyczące przestrzennego zróżnicowania modeli oceny szkodliwości lobbingu wskazuje, że włączanie instytucji go

---

<sup>9</sup> W 11 państwach: Niemczech (2 instytucje), Szwecji, Rumunii (2 instytucje), Słowacji, Czechach, Hiszpanii, Belgii, Argentynie, Indiach, Azerbejdżanie, Kambodży – *stricte* antykorupcyjne. W 7 państwach: Niemczech, Wielkiej Brytanii, na Węgrzech, Norwegii, Holandii, Chorwacji, Izraelu – wyspecjalizowane do zwalczania przestępczości, w tym korupcji. W 2 państwach: Włoszech, na Jamajce – analityczno-kontrolne oraz w 3: Niemczech, Bułgarii i Kolumbii – prewencyjne ds. etyki.



kontrolujących w struktury innych władz jest rzadkim rozwiązaniem<sup>10</sup>, co wskazuje, że mimo lokalnych specyficznych uwarunkowań wszędzie uznano tę formę realizacji własnych interesów za na tyle istotną, że wymagającą wyspecjalizowanego podejścia/odpowiednio, w tym kulturowo ukierunkowanej kontroli.

## 5. Polski model lobbingu – charakterystyka struktury lobbingu w Polsce

Polska należy do krajów grupy pierwszej wg modeli monitorowania lobbingu, czyli stosuje metody właściwe raczej dla krajów słabiej rozwiniętych. Wynika to m.in. z faktu, że w odbiorze społecznym w naszym kraju lobbing zasadniczo zrównywany jest z korupcją. Częściej znajdujemy zatem analizy Indeksu Percepcji Korupcji<sup>11</sup>, niż badania dotyczące działalności lobbingowej. W efekcie lobbing odbierany jest jako zjawisko „negatywne, kształtowane przede wszystkim przez pryzmat patologii na styku polityki i biznesu” (Jasiecki 2005). Także sposób jego prezentacji np. w mediach – rzadko pokazywany jako integralny składnik demokracji, często przez pryzmat afer i korupcji – nie sprzyja właściwej edukacji w tym zakresie. Wynika to również z niedoskonałości legislacyjnej polskiego prawa. Ustawa o działalności lobbingowej (Ustawa... 2005) definiuje lobbing jako „każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”. Następstwem takiej regulacji jest wyłączenie m.in. organizacji pracodawców i pracowników, przedsiębiorców indywidualnych oraz specjalistów ds. lobbingu wielkich korporacji, stowarzyszeń, organizacji samorządowych, pozarządowych, wyznaniowych etc. – czyli wielu faktycznych lobbystów z zakresu jej oddziaływania. W rozumieniu ustawy podmioty, które nie prowadzą działalności na rzecz osób trzecich nie są bowiem zawodowymi lobbystami.

W kontekście przeprowadzonej analizy teoretycznej – modeli lobbingu, wydaje się, że polski model jest zdecydowanie bliższy modelowi politycznemu. Najczęściej przybiera bowiem nadal postać sieci nieformalnych powiązań, poprzez które wspólne interesy przenikają się z kontaktami towarzyskimi. Przy czym urzędnicy i decydenci zwykle nie traktują tych kontaktów jako strategii wywierania wpływu – przez podmioty w interesie, których są określone ich

---

<sup>10</sup> Pewnym wyjątkiem jest model niemiecki – obok *Bundeskriminalamt* działają bowiem jeszcze cztery inne instytucje osadzone w strukturach: Policji, Urzędu ds. wewnętrznych, administracji etc.

<sup>11</sup> Analiza *Globalnego Barometru Korupcji* (Indeksu Percepcji Korupcji publikowanego przez *Transparency International* za lata 2001–2013) wskazuje, że Polska plasuje się za większością państw tzw. starej Unii Europejskiej. Skala korupcji jest szacowana na podobnym poziomie, jak w innych państwach regionu, takich jak Węgry, Czechy, Słowacja, Litwa czy Łotwa.

decyzje. Krajowe organizacje środowiskowe/branżowe skupiające profesjonalistów właściwie nie istnieją.

Analiza lobbingu w Polsce przez pryzmat obszarów poddawanych naciskom wskazuje z kolei na zbieżność z trendami światowymi. Na podstawie oficjalnych danych można bowiem stwierdzić<sup>12</sup>, że działający w polskim Sejmie lobbyści wykazują zainteresowanie kilkoma głównymi obszarami: ochrona zdrowia (ustawy refundacyjne, przeciwdziałanie epidemiom, organizacja służby zdrowia) – 68% lobbystów wykazuje zainteresowanie tą sferą, ochrona środowiska (np. pakiet klimatyczny) – 31%, finansami publicznymi (prawo podatkowe, prywatyzacja) – 28%, bezpieczeństwem energetycznym (prywatyzacja sektora elektroenergetycznego, energetyka atomowa) – 21%, gospodarką, wdrażaniem innowacji i nowoczesnych technologii oraz infrastrukturą – 8%. Charakterystyczne, że obok bardzo precyzyjnie określonych obszarów jest także niedookreślony obszar „gospodarka”, który jako przedmiot swoich zabiegów wskazuje aż 15% lobbystów (biorąc zwykle bierny udział w posiedzeniach komisji, nie przedstawiając konkretnych wniosków – co uniemożliwia oficjalny monitoring tych działań)<sup>13</sup>.

W 2012 r. w Polsce zarejestrowano 30 podmiotów prowadzących działalność lobbingsową (łącznie 52 osoby)<sup>14</sup>. Do największych zaliczają się: ViewPoint Group (zdrowie, obronność, gospodarka odpadami), Central European Consulting (CEC Government Relations – obronność, elektronika, hazard), Multi Communications (zdrowie, dobra konsumpcyjne, prawo podatkowe). Usługi lobbystyczne świadczą także giganty konsultingowe: Deloitte, Ernst & Young oraz firmy prywatne czy kancelarie np.: CMS Cameron McKenna (sektor finansowy, nowoczesne technologie, kolej, przemysł spożywczy), Domański Zakrzewski Palinka (energetyka, rolnictwo i przemysł spożywczy, doradztwo finansowo-podatkowe, przemysł farmaceutyczny, nieruchomości), Defence24 (obronność, militaria), Medien Service, S. Konsulting Maciej Stryjecki. Wśród podmiotów, na rzecz których prowadzony jest oficjalny lobbying znajdują się oczywiście korporacje np.: Michelin, AccelorMittal, Heinz, Kraft Foods, Lockheed Martin, Imperial Tobacco, Japan Tobacco International, PKN Orlen, REBA, GTech, Axtone, Meritum, Baltic Gas, ale także inne podmioty np. organizacje

---

<sup>12</sup> Np. na stronach Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (rejestr wszystkich podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową, prowadzony od dnia wejścia w życie ustawy – 2006 r., zawiera 278 pozycji), Sejmu RP, Konfederacji Pracodawców Lewiatan.

<sup>13</sup> Obszary, którymi interesują się lobbyści w polskim sejmie wskazano na podstawie badań Konfederacji Pracodawców Lewiatan (2012).

<sup>14</sup> Liczba działających w polskim Sejmie lobbystów nieznacznie zwiększa się z roku na rok (2006 – 11, 2007–2010 – 19, 2011 – 24, 2012 – 30), ale wciąż jest dużo niższa niż w innych państwach UE np. w Niemczech 2 125 podmiotów, w Wielkiej Brytanii kilkaset firm lobbingsowych świadczy swoje usługi ok. 1 600 podmiotom.

pozarządowe (np. sprzeciw wobec legalizacji GMO w Polsce) czy zrzeczenia producentów (np. firm farmaceutycznych Infarma – reprezentowane przez ViewPoint Group).

Konkludując, model lobbingu w Polsce nie odbiega zasadniczo od standardów światowych analizując typologię zaangażowanych podmiotów i obszary ich działań. Dla ogólnej poprawy wizerunku lobbingu istotne będzie tempo przechodzenia od lobbingu amatorskiego do profesjonalnego – tworzenie nowych form lobbingu instytucjonalnego, czyli organizacji biznesu oraz lobbingu korporacyjnego, czyli zintegrowanych systemów zrzeszających zainteresowane podmioty. Obie ścieżki sprzyjają bowiem w istocie wzrostowi jakości metod wywierania wpływu, gdyż przyczyniają się do transparentności działań lobbystów, skuteczniejszego ich kontrolowania (w tym poprzez mechanizmy samooceny i wewnętrznego podnoszenia standardów – kodeksy etyki lobbystów). Kierunek ten jest zgodny z trendem ewoluowania skrajnych modeli lobbingu do postaci lobbingu przekrojowego. Tym samym polski model lobbingu, jako młody dopiero kształtowany, powinien właśnie zmierzać w tym kierunku.

## 6. Podsumowanie

Analiza działalności lobbingowej na świecie (na wybranych przykładach) wskazuje, że działania te podlegają ewolucji w toku zmian zachodzących w gospodarce światowej. Kierunek zmian sprzyja poprawie etyczności lobbingu, nie tylko w wyniku coraz większej jego transparentności (na podstawie regulacji), ale również z uwagi na rozwój modelu przekrojowego, uwzględniającego różnorodne grupy interesariuszy. Geografia lobbingu w pewnym stopniu utrudnia uniwersalną ocenę lobbingu – wynika to nie tylko z różnorodności regulacji na poszczególnych obszarach (uwarunkowań prawno-formalnych, stosowanych mechanizmów kontroli, typów powoływanych do tego celu instytucji), a także, a może przede wszystkim z zakorzenionych w kulturze, a zatem ściśle związanych z lokalizacją standardów etyczno-moralnych charakterystycznych dla poszczególnych kręgów cywilizacyjnych. Z drugiej strony wydaje się jednak, że z biegiem czasu z uwagi na ponadnarodowy charakter działalności najpotężniejszych lobbystów (korporacji i stowarzyszeń lobbingowych) postępować będzie systematyczne ujednoczenie zasad realizacji tego typu działań w skali międzynarodowej, jak i metod oraz norm oceny legalności, a także etyczności. W konsekwencji, jak już wcześniej wspomniano, w lobbingu międzynarodowym geografia cech będzie zastępowana przez geografii procesu. Oznacza to nie tyle zniwelowanie lokalnych wzorców (geograficznych uwarunkowań), co filtrowanie ich przez globalne standardy, aby uzyskać akceptowalne przez różnorodnych interesariuszy rozwiązania – globalizacja lobbingu.

## LITERATURA

- Appadurai A., 2000, *Grassroots Globalization and the Research Imagination*, „Public Culture”, 12.
- Auble D., 2013, *Lobbyists 2012: Out of the Game or Under the Radar?*, Report March 20, 2013, <http://www.opensecrets.org/>.
- Bai J., Olken B.A., 2013, *Does Economic Growth Reduce Corruption? Theory and Evidence from Vietnam*, Working Papers Series NBER.
- CBA, 2011, *Zinstytucjonalizowana działalność antykorupcyjna na świecie*, Wydawnictwo Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Warszawa.
- Clamen M., 2005, *Podręcznik lobbingu*, Wydawnictwo Felberg, Warszawa.
- Daszkiewicz M., 2008, *Konkurencyjność. Poziom makro, mezo i mikro*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- De Wit B., Meyer R., 2007, *Synteza strategii*, Wydawnictwo PWE, Warszawa.
- Gueguen D., 2011, *Lobbing europejski*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa.
- Håkansson H., Johanson J., 1993, *Formal and Informal Cooperation Strategies in International Industrial Networks*, [w:] Ford D. (ed.), *Understanding Business Markets: Interaction, Relationships and Networks*, Harcourt Brace & Company.
- Jasiecki K., 2002, *Lobbing w USA, Europie Zachodniej i Polsce. Podobieństwa i różnice*, „Studia Europejskie”, 4.
- Jasiecki K., 2005, *Lobbing po polsku*, BDS, nr 9.
- Joker J., Rudnicka A., Reichel J., 2011, *Nowe horyzonty. Przewodnik po społecznej odpowiedzialności i rozwoju zrównoważonym*, Centrum Strategii i Rozwoju Impact, Łódź.
- Lobbying-Forum-Sessions-Material, 2013, *OECD Forum on Transparency and Integrity in Lobbying. General Scheme of the Regulation of Lobbying Bill*, <http://www.oecd.org/pdf>.
- Kuźma I., 2006, *Czym jest Śródziemnomorze dla współczesnej etnologii europejskiej?*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- McGann J.G., 2007, *Think Tanks and Policy Advice in the United States. Academics, advisors and advocates*, Routledge, New York.
- Mungiu-Pippidi A., 2012, *Report Transparency International*, Hertie School of Governance Berlin & Fundacja Bertelsmanna.
- New EU lobby register to go online in June*, 2011, EurActiv.eu: <http://www.euractiv.com>.
- Pike S., Roos G., 2000, *Intellectual Capital Measurement and Holistic Value Approach (HVA)*, „Works Institute Journal (Japan)”, 42.
- Porter M.E., Kramer M.R., 2011, *The Big Idea: Creating Shared Value*, „Harvard Business Review”, 89(1/2).
- Rosińska-Bukowska M., 2009, *Rola korporacji transnarodowych w procesach globalizacji*, Wyd. A. Marszałek, Dom Wydawniczy Duet, Toruń.
- Rosińska-Bukowska M., 2012, *Rozwój globalnych sieci biznesowych jako strategia konkurencyjna korporacji transnarodowych*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Souza C., 1998, *So You Want To Be a Lobbyist? The Inside Story of the Political Lobbying Industry*, London.
- The Global Corruption Barometer, 2013, <http://www.transparency.org>.

- Ustawa o działalności lobbingowej*, Dz. U., 2005, nr 169, poz. 1414, wejście w życie 5 lutego 2006 r.
- Van Schendelen M. (ed.), 1993, *National and Private EC Lobbying*, London.
- Waning Influence?*, 2014, Report Center for Responsive Politics March 18, 2014, <http://www.opensecrets.org>.
- Wiszwaty M.M., 2012, *Zagadnienie think tanków w ujęciu interdyscyplinarnym*, Ośrodek Analiz Polityczno-Prawnych, Gdańsk.
- Wnuk M., Cybulski P., 2013, *Co oficjalnie wiemy o lobbingu w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Stowarzyszenia „Mam prawo wiedzieć”, Warszawa.
- Zorack J. (ed.), 1990, *The Lobbying Handbook*, Professional Lobbying and Consulting Center, Washington.

### GEOGRAPHY OF LOBBING – SPATIAL DIFFERENTIATION OF LOBBING PERCEPTION

The aim of the article is to analyze lobbying in context of variety of lobbying regulations in various territories, as well as attempt to assess Polish regulation and practice. The nature of this research is paying particular attention on spatial differentiation of lobbying perception – the geography of lobbying and its dynamics.

In the first part of the paper author presents the essence of lobbying in the modern world – strategies and methods of its influence on the legislation process. In the second part the stress is put on difference between two basic models of realization and assessment of lobbying – American and European. The essential principles of lobbying monitoring which are of universal character and the consequences of regional perception of lobbying monitoring in various states are presented later on. In the last section of the paper author shows Polish experiences in lobbying – Polish model of lobbying seen through Polish parliament.

**Key words:** *lobbying, regional differentiation, social geography, legislation process*

Prof. nadzw. UŁ, dr hab. Magdalena Rosińska-Bukowska  
Zakład Handlu Światowego  
Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych  
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki

Dr Józef Bukowski  
Zakład Bioetyki i Prawa Medycznego  
Wojskowy Instytut Medyczny w Warszawie