

PRZEMYSŁAW DESZCZYŃSKI

## ROZWÓJ LOBBINGU W POLSCE

### I. UWAGI WSTĘPNE

Pod koniec XX w. na świecie zaszły głębokie zmiany społeczno-polityczne i ekonomiczne. Polska, która je zainicjowała, zaczęła transformować własne struktury polityczne i gospodarcze. Ich istota polegała na odejściu od silnie scentralizowanej i autarkicznej gospodarki socjalistycznej, tworzeniu solidnych podstaw dla funkcjonowania mechanizmów gospodarki wolnorynkowej i otwarciu się na rynek światowy. Spośród wielu czynników determinujących przebieg tego procesu istotną rolę odegrał lobbying.

W artykule ukazano wpływ działań lobbingowych na transformację gospodarczą w naszym kraju. Dokonano tego przede wszystkim przez pryzmat dwóch zasadniczych grup lobbingowych – pracobiorców i pracodawców. Wskazano na postępujący proces instytucjonalizacji lobbingu w Polsce. Egzemplifikacją tego jest aktywna działalność organizacji pracodawców i związków zawodowych. Ich rola, a zwłaszcza NSZZ „Solidarność”, w początkowym okresie przemian była znacząca. Przedstawiono także specyficzne uwarunkowania polskiego lobbingu. Podjęto też próbę oceny wysiłków parlamentarzystów w dążeniu do ustawowego unormowania działalności lobbingowej w Polsce. Całość poprzedzają rozważania dotyczące definicji lobbingu, jego podstawowych modeli i form. Zwrócono uwagę na konieczność postrzegania pojęcia lobbingu w znacznie szerszym niż dotychczas zakresie, co jest m.in. efektem postępującej demokratyzacji i globalizacji.

### II. POJĘCIE LOBBINGU, JEGO MODELE I FORMY

W literaturze poświęconej lobbingowi pod tym pojęciem rozumie się najczęściej „zestaw technik wpływania na proces decyzyjny, które polegają na przekonywaniu przedstawicieli władz państwowych do określonych rozwiązań prawnych, administracyjnych, problemowych itd.”<sup>1</sup> Philip Kotler zdefiniował lobbying jako „kontaktowanie się i przekonywanie członków ciał ustawodawczych i urzędników państwowych do określonych rozwiązań prawnych i administracyjnych”<sup>2</sup>. Takie podejście nawiązuje bezpośrednio do genezy lobbingu,

---

<sup>1</sup> K. Jasiński, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2000, s. 16.

<sup>2</sup> Ph. Kotler, *Marketing*, Wydawnictwo Gebethner & Ska, Warszawa 1994, s. 621.

kiedy to właśnie w kuluarach (*lobby*) angielskiego parlamentu wywierano tego rodzaju naciski na członków Izby Gmin i Izby Lordów.

Podobna definicja lobbingu znalazła się także w ekspertyzach sejmowych, a następnie w projekcie ustawy lobbingowej z marca 2003 r. W uzasadnieniu konieczności jej uchwalenia podkreśla się słusznie, że problematyka lobbingu jest niezwykle ważnym i niezbędnym elementem tworzenia polityki gospodarczej i społecznej. W art. 2.1 projektu za działalność lobbingową uznaje się „każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi [...], zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w celu uwzględnienia w podejmowanych rozstrzygnięciach racji i interesów określonych grup społecznych lub zawodowych, dotyczące:

- 1) stanowienia prawa,
- 2) kształtowania polityki państwa oraz praktyki organów władzy publicznej na szczeblu centralnym i lokalnym, w szczególności w zakresie:
  - a) przyznawania przywilejów w formie:
    - koncesji, zezwoleń, licencji, ulg i umorzeń,
    - ograniczenia lub zwolnienia z obowiązków publicznoprawnych,
    - gwarancji lub poręczeń,
    - dotacji,
    - kontygentów;
  - b) zawierania umów, których stroną jest skarb państwa albo jednostka samorządu terytorialnie reprezentowana przez organ władzy publicznej”<sup>3</sup>.

Zawężanie pojęcia lobbingu w aktach normatywnych (choćby ze względów czysto praktycznych) do oddziaływania na władzę ustawodawczą czy też władzę wykonawczą państwa należy uznać za uzasadnione. Nie powinno to jednak przesłaniać faktu, że w XXI w., w dobie globalizacji i postępującej demokratyzacji, zakres przedmiotowy i podmiotowy lobbingu uległ już znacznemu rozszerzeniu. Coraz większą rolę we wprowadzaniu regulacji prawnych obowiązujących w wielu krajach, zwłaszcza w sferze gospodarczej, odgrywają organizacje i instytucje międzynarodowe, takie jak Światowa Organizacja Handlu, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy. Rośnie również rola lobbingu w Unii Europejskiej<sup>4</sup>, jej instytucje bowiem zaczynają przejmować niektóre kompetencje organów władzy państwowej. Procesy towarzyszące polskiej transformacji gospodarczej, a zwłaszcza przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, stanowią zresztą najlepszą tego egzemplifikację.

Klasyczny monteskiuszowski trójpodział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą nie odzwierciedla już w pełni politycznej i społecznej rzeczywistości demokratycznych państw Zachodu na początku XXI w. Istnieje przecież niekwestionowana przez nikogo czwarta władza – media. Jak wielką siłą dysponują środki masowego przekazu – pokazała afera Watergate. Jej ujawnienie przez dziennikarzy z „The Washington Post” doprowadziło do uruchomienia procedury impeachmentu i stało się przyczyną ustąpienia prezy-

<sup>3</sup> E. Kasprówic, *Lobbing we współczesnym świecie – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1999, s. 2.

<sup>4</sup> B. Woszczyk, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Duet, Toruń 2004.

denta Richarda Nixona w sierpniu 1974 r. W Polsce opisane w grudniu 2002 r. na łamach „Gazety Wyborczej” propozycji korupcyjnej złożonej przez Lwa Rywina zapoczątkowało osłabienie rządu Leszka Millera, jego dymisję, znaczny paraliż działalności ustawodawczej parlamentu oraz dekompozycję sceny politycznej. Podobnych przykładów z różnych części świata można podać więcej. Wszystko to potwierdza, że media stały się czwartą władzą sprawującą skuteczną kontrolę nad władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

Do rangi piątej władzy aspiruje z kolei kapitał międzynarodowy. Można tutaj mówić o oddziaływaniu pośrednim i bezpośrednim. W takich organizacjach i instytucjach międzynarodowych, jak: Światowa Organizacja Handlu, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Unia Europejska, najwięcej mają do powiedzenia państwa najbogatsze. O lokalizacji inwestycji bezpośrednich w poszczególnych krajach decydują natomiast bezpośrednio rady nadzorcze i zarządy korporacji międzynarodowych. Jest to całkowicie zrozumiałe, problem jednak tkwi w tym, że kapitału jest wciąż za mało w stosunku do potrzeb inwestycyjnych, nawet w gospodarkach państw wysoko rozwiniętych. W rezultacie rządy wielu krajów, chcąc przyciągnąć zagraniczny kapitał, podejmują różnorodne starania – przede wszystkim tworząc sprzyjające warunki ekonomiczne. Decydując się na oparcie modelu wzrostu gospodarczego na inwestycjach zagranicznych i działalności korporacji międzynarodowych, przy równoczesnym stosowaniu wielu koncesji ekonomicznych, nie mogą jednak być do końca pewne, czy bilans korzyści i strat, wynikający z przyjętej strategii gospodarczej, zamknie się dodatnio. Wymaga to każdorazowo pogłębionej analizy, tym trudniejszej do przeprowadzenia, że takie same czynniki – w zależności od sytuacji – mogą powodować zarówno korzyści, jak i straty<sup>5</sup>.

Coraz bardziej upowszechnia się też pogląd, że za kolejny rodzaj władzy trzeba będzie wkrótce uznać Internet. Jego dynamiczny rozwój i stale rosnące znaczenie opinii publicznej sprawia, że taka perspektywa staje się bardzo realna<sup>6</sup>. Bill Clinton w czasie swoich dwóch kadencji prezydentury nie podjął żadnej ważnej decyzji, która byłaby sprzeczna ze zdecydowaną większością amerykańskiej opinii publicznej. Być może właśnie dlatego, oprócz sukcesów gospodarczych, jakie były wówczas udziałem USA, uważa się B. Clintona (pomimo afery Monicagate) za najlepszego obok Ronalda Reagana prezydenta w historii Stanów Zjednoczonych.

W dobie niespotykanej w dziejach cywilizacji wolności słowa, informatyzacji życia człowieka i szybkiego upowszechniania się informacji, władza wykonawcza i ustawodawcza zostały zmuszone do przekonywania opinii publicznej do swoich racji. W zasadzie nie można w demokratycznym państwie przez dłuższy okres sprawować władzy wbrew opinii publicznej – nawet wówczas, gdy decyzje rządu są obiektywnie słuszne. Przykładem może być sytuacja rządu federalnego RFN kanclerza Gerharda Schrödera. Również w przypadku

<sup>5</sup> P. Deszczyński, *Kraje rozwijające się w koncepcjach ekonomicznych SPD. Doktryna i praktyka*, Wydawnictwo AE, Poznań 2001, s. 62-63.

<sup>6</sup> Na rosnący w ostatnich latach wpływ opinii publicznej na proces podejmowania decyzji wskazuje także Michel Clamen, profesor w Pole Universitaire Leonardo da Vinci i w Instytucie Katolickim w Paryżu; zob. U. Kurczewska, M. Molęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 10.

Polski sukces transformacji gospodarczej, zwłaszcza w początkowym okresie, zależał przede wszystkim od tego, na ile nowe władze i na jak długo przekonają opinię publiczną do wyższości gospodarki rynkowej nad gospodarką centralnie planowaną.

W tych warunkach pojęcie lobbingu powinno być rozpatrywane w dwóch aspektach. W pierwszym, zaprezentowanym na początku, zjawisko to można nazwać lobbingiem typu klasycznego, tak jak klasyczny jest już monteskiuszowski trójpodział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. W szerszym ujęciu – pod pojęciem lobbingu należałoby rozumieć wszelkie działania wpływające na poszczególne (a nie tylko monteskiuszowskie) rodzaje władzy, w tym także na opinię publiczną, których ostatecznym efektem jest urzeczywistnienie założonych celów. W niniejszym artykule nawiązuje się do definicji autorów, którzy za lobbing uważają również przekonywanie, dostarczanie informacji oraz promocje konkretnych decyzji, działań i rozwiązań<sup>7</sup>.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się dwa podstawowe modele lobbingu – pluralistyczny oraz korporatystyczny<sup>8</sup>. Pierwszy z nich występuje w USA i Wielkiej Brytanii i z tych względów często nazywa się go modelem anglosaskim. Z kolei model korporatystyczny jest charakterystyczny dla państw Europy kontynentalnej, stąd określa się go też jako model kontynentalny. Podstawą podziału na dwa modele, oprócz kryterium geograficznego, stały się przede wszystkim różnice:

- w funkcjonowaniu systemu politycznego, zwłaszcza systemu partyjnego i grup nacisku (*lobbies*) oraz ordynacji wyborczych do najważniejszych instytucji państwowych,

- w postrzeganiu roli doktryny liberalnej w życiu gospodarczym i politycznym państwa,

- w funkcjonowaniu prawa – precedensowego w krajach anglosaskich oraz kontynentalnego opartego na Kodeksie Napoleona.

Szerzej na temat polskiego modelu korporatystycznego będzie mowa w dalszej części artykułu.

Dokonując klasyfikacji form lobbingu przyjmuje się zazwyczaj trzy kryteria: cel/strategię, sposób osiągania celu oraz oczekiwane rezultaty<sup>9</sup>. Jeżeli za główny cel uznaje się zachowanie status quo, mamy do czynienia z lobbingiem defensywnym. Z kolei dążąc do ograniczenia negatywnych wpływów i wspomagania przedsięwzięć pozytywnie oddziałujących na interesy danej grupy, trzeba zastosować lobbing ofensywny. Podział na lobbing bezpośredni i pośredni zależy natomiast od bezpośredniego lub pośredniego wpływania na władzę.

Posługując się kryterium oczekiwanych rezultatów, wyróżnić można:

- lobbing legislacyjny (wpływanie na ustanawianie i nowelizację prawa, np. afera Rywina – słynne sformułowanie „i/lub czasopisma”),

- lobbing normatywny (chodzi o tworzenie lub modyfikowanie norm technicznych, np. ustawa o biopaliwach, normy emisji spalin z silników),

<sup>7</sup> B. Woszczyk, op. cit., s. 10-11.

<sup>8</sup> Podział na modele lobbingu przyjęto za Małgorzatą Mołędą-Zdziech; por. K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, op. cit., s. 45-60. Tam też szerzej o modelu pluralistycznym i korporatystycznym.

<sup>9</sup> Klasyfikację form lobbingu przedstawiono na podstawie propozycji Michela Clamena, *Le lobbying et ses secrets*, Dunod, Paris 1995, s. 161 – cyt. za: K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, op. cit., s. 137.

- lobbing strukturalny (wpływanie na zmianę struktur decyzyjnych władzy, np. zablokowanie wyprowadzenia KRUS z Ministerstwa Rolnictwa),
- lobbing fałszywy (chodzi o uzyskiwanie uprzywilejowanej pozycji w ramach obowiązujących reguł – liczne przypadki prywatyzacji w Polsce),
- lobbing mix – 100% skuteczności (w hipotetycznym modelu zaleca się stosowanie po 20% instrumentów z zakresu prawa, polityki, ekonomii, dyplomacji i komunikacji).

Formy powstałe w oparciu o powyższe kryteria nie wykluczają się wzajemnie. Przykładowo, działalność związku zawodowego może przybrać jednocześnie formę defensywną, pośrednią i legislacyjną (casus manifestacji górników przed Sejmem w lipcu 2005 r.).

### III. INSTYTUCJONALIZACJA LOBBINGU W POLSCE

Zapoczątkowany w 1989 r. proces transformacji w Polsce oznaczał konieczność dokonania radykalnej zmiany ustroju gospodarczego i politycznego. Nie było to zadanie łatwe. Zasadnicza trudność wynikała z faktu, że wcześniej żadne państwo przed Polską nie tworzyło struktur demokratycznych na gruzach realnego socjalizmu i nie budowało gospodarki wolnorynkowej po prawie pięciu dekadach funkcjonowania gospodarki socjalistycznej, w której o wszystkim decydował centralny planista. Nie można było zatem skorzystać z gotowych i zweryfikowanych w praktyce modeli, ponieważ takie po prostu nie istniały. Nie pozostawało więc nic innego, jak wypracować własne rozwiązania, i to w dodatku w błyskawicznym tempie. W tych warunkach musiały być one obciążone błędami, często boleśnie odczuwanymi przez społeczeństwo. Co więcej, nie tylko nowa ekipa rządowa, ale zdecydowana większość Polaków właściwie nie była przygotowana do wprowadzania tak radykalnych zmian. Musieli oni odbyć przyspieszony kurs zasad gospodarki wolnorynkowej. Wielce pomocnym i konstruktywnym instrumentem, zwłaszcza w początkowej fazie, okazał się lobbing. W jego stosowaniu można wyróżnić trzy okresy: lata 1989-1990, lata 1991-2002 i okres najnowszy, zapoczątkowany aferą Rywina.

W pierwszym okresie dominował lobbing „solidarnościowo-obywatelski”. Kluczową rolę odgrywali w nim czołowi przywódcy NSZZ „Solidarność” i liderzy parlamentarnej reprezentacji tego związku z Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego. Chodziło o przekonanie społeczeństwa o nieodzowności reform zainicjowanych przez wicepremiera i ministra finansów Leszka Balcerowicza, a polegających na jak najszybszym wprowadzeniu mechanizmów i instytucji wolnego rynku, otwarciu się polskiej gospodarki na świat, przede wszystkim na państwa zachodnie. Wspólnym mianownikiem tych wszystkich przedsięwzięć stała się liberalizacja procesów gospodarczych w Polsce, co w rzeczywistości – prędzej czy później – musiało najdotkliwiej uderzyć w tzw. wielkoprzemysłową klasę robotniczą pracującą w nieefektywnych i technologicznie przestarzałych molochach gospodarki socjalistycznej, takich jak: huty, kopalnie, stocznie i inne wielkie zakłady przemysłowe, charakteryzujące się dodatkowo przerostem zatrudnienia. Wystąpił zatem tutaj swoisty paradoks, bo przecież bez poparcia wielkoprzemysłowej klasy robotniczej trudno sobie

wyobrazić polski Sierpień'80. To właśnie robotnicy skupieni w NSZZ „Solidarność” doprowadzili ostatecznie do upadku reżimu komunistycznego i utorowali drogę do władzy nowej ekipie. Problem tkwił jednak w tym, że nie robotnicy tych zakładów mieli być beneficjentami nowego systemu, a wyniesiony przez nich rząd, jeżeli chciał się zachowywać racjonalnie i odpowiedzialnie, musiał naruszyć interesy swojego elektoratu.

Skala i zakres zmian proponowanych L. Balcerowicza były tak głębokie, że w literaturze program ten nazywano często „szokową reformą rynkową”. Terapią na ów „szok” stała się kampania lobbingowa, którą zainicjował rząd Tadeusza Mazowieckiego. Polegała ona na informowaniu społeczeństwa, tłumaczeniu i wyjaśnianiu decyzji władz oraz promowaniu podejmowanych działań rządu w taki sposób, aby uzyskać jak największą społeczną aprobatę, a przynajmniej neutralność zdecydowanej większości obywateli. Podkreślano, że przeprowadzane reformy są nieuchronne i po upływie pewnego czasu przyniosą wszystkim korzyści, a ich nadrzędnym celem jest dobro publiczne i interes Państwa.

Kolosalne znaczenie dla powodzenia tej kampanii lobbingowej miała osoba Jacka Kuronia, ministra pracy i polityki socjalnej w rządzie T. Mazowieckiego. Cały jego kombatancki zyciorys, stawianie zawsze dobra ogółu nad dobrem własnym, umiejętność prowadzenia rozmowy ze społeczeństwem za pośrednictwem telewizji, zdolność posługiwania się językiem prostym i zrozumiałym nawet dla człowieka niewykształconego i mało inteligentnego, czy wreszcie pomysł gotowania zup (tzw. kuroniówek) dla osób potrzebujących i głodnych – wszystko to razem czyniło go niezwykle wiarygodnym i skutecznym.

Do kampanii lobbingowej w telewizji na rzecz powodzenia misji rządu T. Mazowieckiego włączyły się też uznane autorytety i osobistości z kręgów nauki i kultury. W początkowym okresie aktywnie wspierał działania rządu ówczesny przewodniczący Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” Lech Wałęsa, skutecznie zapobiegając niepokojom społecznym w wielu zakładach pracy. Wiadomym było jednak od początku, że odwoływanie się do postaw obywatelskich i moralnych nie może trwać zbyt długo, że tego typu kampania nie może zostać z sukcesem powtórzona i trzeba wypracować nowe, bardziej profesjonalne formy komunikowania się ze społeczeństwem, a przede wszystkim je zinstytucjonalizować.

W drugim z analizowanych okresów dominował właśnie lobbing instytucjonalny, głównie w ramach tzw. Komisji Trójstronnej. Została ona powołana na mocy uchwały Rady Ministrów nr 7/94 z 15 lutego 1994 r. w wyniku uzgodnień zawartych w „Pakiecie o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania”. Obecnie Komisja działa na podstawie ustawy z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. Jest ona forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, pracodawców oraz dobra publicznego, a w jej skład, oprócz przedstawicieli rządu, wchodzi reprezentanci strony związkowej – NSZZ „Solidarność” i Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych – oraz przedstawiciele pracodawców: Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych, Business Centre Club (BCC), Konfederacji Pracodawców Polskich (PKPP) i Związku Rzemiosła Polskiego. Ponadto (por. rys. 1), gdy zachodzi taka potrzeba, z inicjatywy rządu mogą być zapraszani na obrady

Komisji przedstawiciele tzw. niereprezentatywnych (w rozumieniu ustawy) związków zawodowych i organizacji pracodawców. Niezależnie od tego każda ze stron Komisji ma uprawnienia do zapraszania do udziału w jej pracach reprezentantów organizacji społecznych i zawodowych.

Do głównych kompetencji Komisji należy:

- prowadzenie dialogu społecznego w zakresie wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz innych spraw społecznych lub gospodarczych;
- rozpatrywanie problemów o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, jeżeli jedna ze stron wniesie ją pod obrady Komisji i uzna, że jej rozwiązanie jest istotne dla społeczeństwa;
- udział w pracach nad projektem ustawy budżetowej, poprzez jej opiniowanie, ustalanie rocznego wskaźnika przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia u przedsiębiorców oraz orientacyjnych wskaźników przyrostu wynagrodzenia w kolejnych kwartałach roku w stosunku do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z roku poprzedniego, uzgadnianie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę na następny rok<sup>10</sup>.

Działanie Komisji Trójstronnej wprawdzie nie zapobiegło manifestacjom, a nawet sięganiu po ostateczną formę protestu pracowniczego, jakim jest organizacja pogotowia strajkowego czy wreszcie strajku, i to przez wiele grup pracowniczych (m.in. górników, kolejarzy, pracowników oświaty i służby zdrowia, zwłaszcza pielęgniarek), jednak w znacznym stopniu skalę tego niezadowolenia społecznego ograniczyło. Co więcej, biorąc pod uwagę głębokość i wysokie tempo przeprowadzanych zmian naruszających interesy pracownicze, należy traktować efekty funkcjonowania Komisji w kategorii sukcesu. Trudności, na jakie natrafia kanclerz G. Schröder w nieodzownej reorientacji w podejściu do dotychczasowych zdobyczy socjalnej gospodarki rynkowej, czy też nieprzejednane stanowisko społeczeństwa francuskiego w kwestii konieczności liberalizacji gospodarki Francji, pozwalają lepiej zrozumieć skalę problemów, przed jakimi stawały kolejne rządy w Polsce.

Pozytywną ocenę dotychczasowych dokonań Komisji Trójstronnej potwierdza również fakt, że najbardziej spektakularne akcje protestacyjne, które groziły paraliżem komunikacyjnym kraju, zostały zorganizowane w 1999 r. przez „Samoobronę” Andrzeja Leppera. Nie prowadzono z nim dialogu i nie dostrzeżano (czy też nie chciano widzieć) ówczesnych realnych problemów większości rolników w Polsce. W tym przypadku nieuleganie lobbingowi środowiska wiejskiego, brak gotowości do negocjacji i szukania rozwiązań na długo przed pojawieniem się zagrożeń, a nawet ich bagatelizowanie, doprowadziło do agregacji konfliktów. Wszystko to razem obnażyło w całej rozciągłości słabość rządu Jerzego Buzka i jednocześnie wprowadziło do Sejmu populistyczną „Samoobronę” z A. Lepperem na czele, tym samym utrudniając dalszą liberalizację polskiej gospodarki, czego przykładem jest lepperowskie hasło „Balcerowicz musi odejść”.

Komisję Trójstronną można uznać za jeden z elementów, jakie można znaleźć w modelu lobbingu korporatystycznego, występującego przede wszyst-

<sup>10</sup> Art. 1 ustawy z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz. U. 2001, Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.

kim – jak już wspomniano – państwach kontynentalnej Europy. Odpowiada on rzeczywiście sytuacji w naszym kraju. Za cechy charakterystyczne lobbingu korporatystycznego w Polsce należy uznać:

- aktywność państwa w gospodarce – w art. 20 Konstytucji zadeklarowano chęć budowy społecznej gospodarki rynkowej;
- pozostawanie państwa aktywnym uczestnikiem także w relacjach zachodzących między poszczególnymi grupami nacisku (*lobbies*);
- system wielopartyjny – aby utworzyć rząd większościowy, trzeba zawiązać koalicję; rządy stosunkowo często się zmieniają, nierzadko w okresie trwania tej samej kadencji parlamentu;
- pełnienie kluczowej roli przez Komisję Trójstronną ds. Społeczno-Gospodarczych jako instytucji będącej forum rozwiązywania problemów poprzez negocjacje społeczne;
- reguły funkcjonowania *lobbies*, które polegają na instytucjonalnym równoważeniu wpływów i korzyści, są ustawowo regulowane w ramach Komisji Trójstronnej;
- formy kontaktów biznesu z rządem. Odbywają się one za pośrednictwem reprezentatywnych organizacji pracodawców. Kontakty bezpośrednie mają okazjonalny charakter i ostatnio rząd stara się ich unikać;
- pojawienie się tendencji, że organizacje pracobiorców są wraz z postępującą prywatyzacją coraz słabsze (z wyjątkiem mało efektywnych przedsiębiorstw państwowych); z kolei rola organizacji pracodawców sukcesywnie wzrasta;
- kulturę działania; występuje tutaj przemieszanie kolektywizmu z indywidualizmem. O ile w modelu korporatystycznym dominują działania zbiorowe, o tyle – ze względu na polskie skłonności do indywidualizmu – preferencje dla działań jednostkowych mogą stanowić odstępstwo od jego klasycznego modelu europejskiego<sup>11</sup>.

Organizacje pracobiorców i pracodawców nie ograniczają swojej działalności lobbingowej tylko do forum Komisji Trójstronnej. Niezmiennie jednak wspólnym mianownikiem wszelkich przedsięwzięć związków zawodowych, niezależnie od sympatii politycznych, jest obrona interesów pracobiorców aktualnie pozostających w stosunku pracy. Stosują one przy tym urozmaicony zakres instrumentów lobbingu, choć dominuje lobbing defensywny.

Na przykład przewodniczący OPZZ, Jan Guz, wystosował list do prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego z prośbą o zawetowanie ustawy z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy prawo o zgromadzeniach oraz prawo o ruchu drogowym. Zdaniem OPZZ, ustawa ta godzi w wolności obywatelskie zagwarantowane w Konstytucji, wprowadza bowiem znaczne ograniczenia w możliwości organizowania zgromadzeń oraz manifestacji, a tym samym w przedstawianiu własnego stanowiska przez zorganizowane grupy społeczne<sup>12</sup>.

Z kolei NSZZ „Solidarność” złożył szereg wniosków do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o zbadanie zgodności ustaw z Konstytucją. Przykładem ta-

<sup>11</sup> Opracowano na podstawie porównania modelu pluralistycznego i korporatystycznego zamieszczonego w pracy K. Jasięcki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, op. cit., s. 60.

<sup>12</sup> <http://www.opzz.org.pl>.



kiego postępowania może być uchwała Komisji Krajowej nr 197/03 z 11 grudnia 2003 r. w sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 32 ust. 2-4a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Analizowane przez Trybunał Konstytucyjny wnioski w wielu przypadkach są rozpatrywane pozytywnie. W orzeczeniu z 24 lutego 2003 r. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił jeden z pięciu zaskarżonych przez NSZZ „Solidarność” przepisów Kodeksu pracy wprowadzonych w 2002 r., dotyczący prawa do odprawy pieniężnej dla pracowników zwalnianych z przyczyn dotyczących zakładu pracy<sup>13</sup>.

NSZZ „Solidarność” sprzeciwił się też planom zbycia przez państwo pakietu KGHM Polska Miedź S.A., uważając, że jest to krok w stronę utraty kontroli nad tą spółką. Związkowcy zrzeszeni w Sekcji Krajowej Górnictwa Rud Miedzi NSZZ „Solidarność” nie zgodzili się też na planowane przez zarząd KGHM połączenie 2 kopalni, które do tej pory działały jako odrębne zakłady<sup>14</sup>.

Organizacje pracodawców były ze zrozumiałych względów zainteresowane jak najszybszym wprowadzaniem mechanizmów gospodarki rynkowej i podjęciem działań sprzyjających wzrostowi gospodarczemu w Polsce. Oprócz lobbingu defensywnego, stosowanego wtedy, gdy rząd ulegał postulatam związków zawodowych, w coraz większym zakresie podejmowane są strategie lobbingu ofensywnego. Organizacje pracodawców, ze względu na niestabilność sceny politycznej, nie mogą sobie na razie pozwolić na wykreowanie rządzącej partii politycznej, która byłaby długookresowym reprezentantem ich interesów. Wszystko na to wskazuje, że po wyborach do Sejmu we wrześniu 2005 r. taka rola może przyspaść Platformie Obywatelskiej.

Celem nadrzędnym istniejącego od 1991 r. Business Centre Club (BBC) było stworzenie organizacji skupiającej i integrującej środowisko przedsiębiorców oraz stymulującej rozwój gospodarki wolnorynkowej w Polsce. Od samego początku BCC podejmuje działalność lobbingową, polegającą na ograniczaniu ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej i zapewnianiu warunków równej konkurencji. Działania te realizowane są m.in. przez uczestniczenie klubowych ekspertów w pracach komisji parlamentarnych, w opiniowaniu projektów ustaw itp. Ważną rolę odgrywa w tym zakresie funkcjonujący w ramach BCC Instytut Lobbyingu. Business Centre Club organizuje też dla swoich członków spotkania z najważniejszymi politykami w kraju, umożliwiając tym samym prezentowanie przez przedsiębiorców własnych poglądów na forum politycznym i gospodarczym. Zrzesza ponad 1200 polskich i zagranicznych firm, reprezentowanych przez ok. 2000 przedsiębiorców.

BCC za swoją misję uznaje tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości i budowanie w Polsce konkurencyjnej, otwartej na świat gospodarki rynkowej, zintegrowanej z gospodarkami państw Unii Europejskiej. Sprzyja tworzeniu nowych regulacji prawnych, współuczestniczy w organizowaniu rynku kapitałowego oraz w budowaniu instytucji finansowych, prywatyzacji, demonopolizacji gospodarki, a także edukacji ekonomicznej społeczeństwa.

<sup>13</sup> <http://www.solidarnosc.org.pl>.

<sup>14</sup> Zob. list przewodniczącego NSZZ „Solidarność” do W. Błaka, prezesa KGHM Polska Miedź S.A., za: <http://www.solidarnosc.org.pl>.

BCC jest organizatorem wielu konkursów i fundatorem wielu nagród, m.in. Ostrych Piór – nagrody przyznawanej dziennikarzom prasowym, radiowym, telewizyjnym oraz agencyjnym z całej Polski, którzy propagują w swojej pracy zasady przedsiębiorczości, wspierają ideę wolnego rynku i szerzą edukację ekonomiczną<sup>15</sup>.

BCC od lat pozostaje w nieustannym konflikcie ze związkami zawodowymi w zakresie rozwiązań obowiązujących w kodeksie pracy. Przedsiębiorcy postulują uelastycznienie rynku pracy przez liberalizację przepisów prawa pracy, które umożliwiłyby łatwiejsze zwalnianie pracowników, zlikwidowałyby płacę minimalną i obniżyły wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych, na co oczywiście związki zawodowe nie wyrażają zgody. Podobne stanowisko jak BCC zajęła również Polska Konfederacja Pracodawców Polskich (PKPP).

Działalność lobbingowa PKPP koncentruje się głównie na oficjalnych kontaktach z decydentami. Chodzi przede wszystkim o:

- działalność ekspercką w komisjach sejmowych,
- opiniowanie projektów aktów prawnych,
- przedstawianie własnych projektów czy konkretnych rozwiązań,
- organizowanie konferencji prasowych i wyrażanie własnego stanowiska w ściśle określonych sprawach,
- pomoc członkom organizacji w problemach prawnych<sup>16</sup>.

PKPP jest organizacją reprezentującą ok. 3000 przedsiębiorstw w 51 związkach regionalnych i branżowych. Należy do Związku Europejskich Konfederacji Pracodawców i Przemysłu – organizacji dbającej o interesy przedsiębiorstw wobec Komisji Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego, a także innych instytucji Unii Europejskiej. PKPP na forum międzynarodowym uczestniczy w pracach najważniejszych gospodarczych organizacji oraz instytucji tworzących warunki działalności przedsiębiorców w krajach Unii Europejskiej<sup>17</sup>.

W Polsce, oprócz lobbingu instytucjonalnego w ramach Komisji Trójstronnej, występuje wiele innych organizacji i firm zajmujących się działalnością lobbingową (por. rys. 1). Ich siła oddziaływania zależy od takich czynników, jak: liczebność członków, wielkość posiadanego kapitału, stopień zorganizowania i skala kreatywności oraz koneksje. W misji wspierania zasad gospodarki wolnorynkowej w Polsce bardzo pozytywną rolę odegrały media (zwłaszcza w początkowym okresie transformacji gospodarczej), korporacje międzynarodowe podejmujące działalność w naszym kraju w różnych sektorach gospodarki oraz instytucje i organizacje międzynarodowe propagujące demokratyczne i liberalne wartości.

Lobbing w ustabilizowanych demokracjach zachodnich, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Szwajcarii, traktowany jest jako uzupełniające ogniwo w procesie reprezentacji interesów, wzmacniające efektywność funkcjonowania systemu politycznego. Za pośrednictwem lobbystów następuje włączenie do procesu ustawodawczego zorganizowanych grup obywateli, co z kolei ułatwia uzyskanie poparcia dla polityki państwa<sup>18</sup>. Poza tym, istnienie licznych

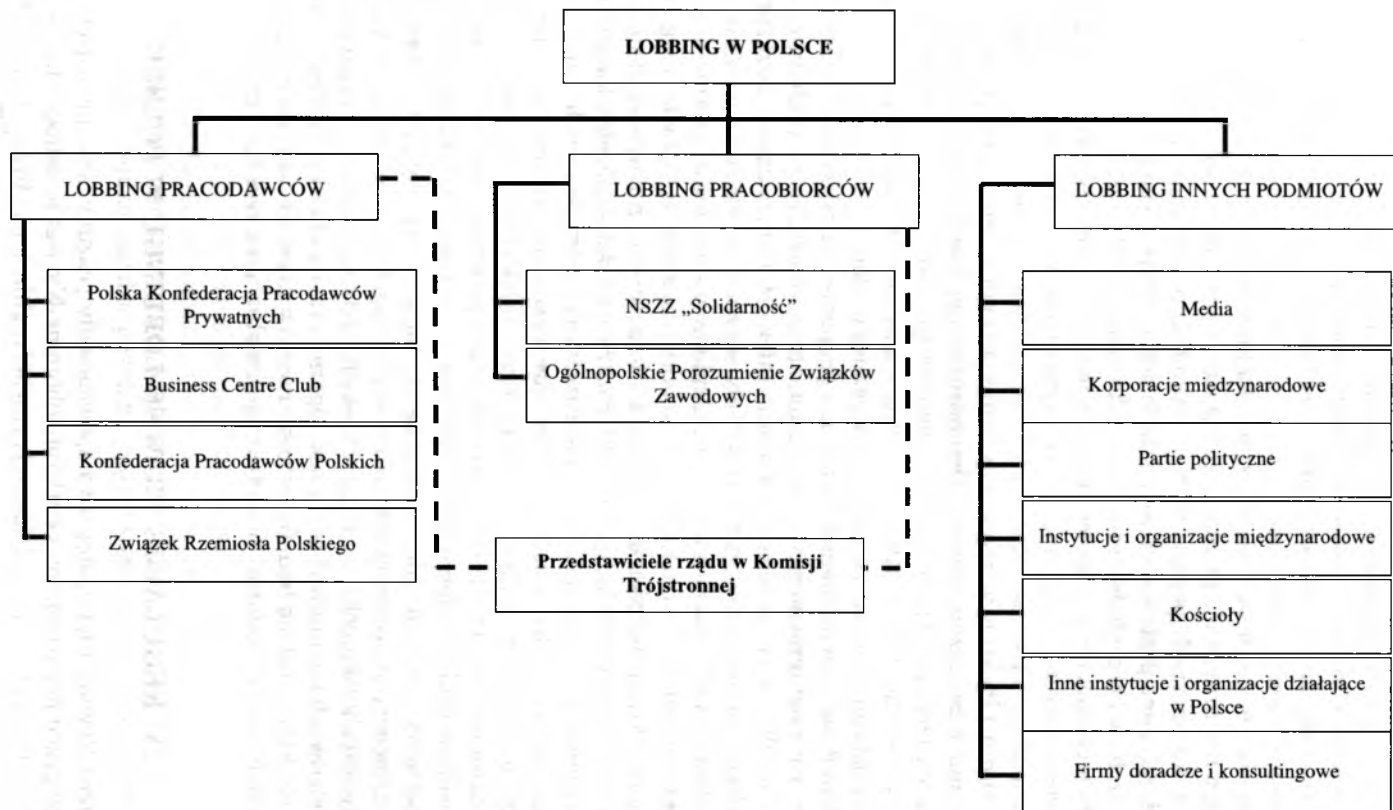
<sup>15</sup> <http://www.bcc.org.pl>.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> <http://www.prywatni.pl>.

<sup>18</sup> P. Deszczyński, K. Gołata, *Demokratyczne systemy i doktryny polityczne*, Wydawnictwo AE, Poznań 2003, s. 49, 116.

Struktura lobbingu instytucjonalnego w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 1 ustawy z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego; Dz. U. 2001, Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.

organizacji i grup nacisku, możliwość oddziaływania na procesy decyzyjne mobilizuje obywateli do aktywnego uczestnictwa w sprawowaniu i kontrolowaniu władzy, umożliwia wyrażanie ich potrzeb i – co równie ważne – zmusza rządzących do samokontroli i skuteczniejszego działania<sup>19</sup>.

W trzecim okresie zapoczątkowanym i zdominowanym aferą Lwa Rywina, lobbying w Polsce traktuje się jako coś wielce podejrzanego i niestosownego. Utożsamia się go przede wszystkim z lobbyingiem fałszywym. Trzeba jednak obiektywnie przyznać, że lobbying od początku polskiej transformacji postrzegano w kategoriach pejoratywnych. Wyolbrzymiano jego negatywne strony, a występują one przecież we wszystkich demokratycznych państwach (zwłaszcza w tych, w których dominuje model korporatystyczny), nie doceniano zaś w pełni jego pozytywnych cech, które wskazano wyżej. Sytuacja taka pogłębia się obecnie jeszcze bardziej. Liderzy partii opozycyjnych wykorzystali bowiem niezadowolenie społeczeństwa z poziomu życia oraz wysoce nierównomiernego korzystania z efektów wolności gospodarczej i politycznej. Podjęto ostrą walkę polityczną z Sojuszem Lewicy Demokratycznej i stojącym wówczas na jego czele premierem L. Millerem, a po jego ustąpieniu – także z wywodzącym się z lewicy prezydentem A. Kwaśniewskim – z zamiarem całkowitego wyeliminowania postkomunistów ze sceny politycznej w Polsce.

W ślad za ujawnieniem korupcyjnej propozycji Rywina przez „Gazetę Wyborczą” również inne gazety, czasopisma, stacje telewizyjne i radiowe energicznie włączyły się w proces ujawniania afer. Hołdując często bezkrytycznie amerykańskiemu wzorcom, upowszechniały sensacyjne, ale nie zawsze do końca sprawdzone i obiektywne informacje. Czytelnicy i widzowie chętnie dowiadują się o tym, że trudna sytuacja życiowa, w jakiej się znaleźli, tak właściwie nie jest efektem braku zaradności, umiejętności, zdolności czy pracowitości, lecz dziełem aferzystów, którzy rozkradli i pozwolili rozkraść nasz kraj obcemu kapitałowi.

Nie negując istnienia w Polsce korupcji i konieczności zwalczania tego patologicznego zjawiska, trzeba jednocześnie wyraźnie podkreślić, że metody, jakie zastosowano w walce z syndromem „miękkiego państwa”, a przede wszystkim dalsza eskalacja tego drażliwego społecznie problemu, mogą zniechęcić obywateli do demokracji, podważyć osiągnięcia gospodarcze okresu transformacji, w tym także zaufanie do zasad gospodarki wolnorynkowej. W rezultacie tych procesów wyraźnie wzrosło społeczne poparcie dla partii populistycznych: Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin. Wspólnym mianownikiem dla tych dwóch ugrupowań jest postrzeganie przedsiębiorcy i liberała – zwłaszcza tego, który stał się beneficjentem procesów prywatyzacyjnych – jako oszusta i złodzieja, w dodatku powiązanego ze służbami specjalnymi.

#### IV. REGULACJE PRAWNE LOBBINGU W POLSCE

Afera Rywina i jej następstwa spowodowały poszukiwanie prawnych zabezpieczeń przed negatywnymi skutkami lobbyingu. Nie jest to jednak zadanie łatwe, o czym świadczy brak kompleksowej prawnej regulacji lobbyingu w krajach Europy

<sup>19</sup> U. Kurczewska, M. Mołęda-Zdziech, op. cit., s. 13-14.

Zachodniej. Nie ma jej nawet w RFN. Jak wiadomo, w Niemczech przywiązuje się ogromne znaczenie do regulacji prawnych, a jedną z podstawowych konstytucyjnych zasad jest właśnie zasada państwa prawnego. W RFN ustawą z 21 września 1972 r. wprowadzono jedynie obowiązek rejestracji *lobbies* w Bundestagu. Obok nazwy i adresu siedziby stowarzyszenia, rejestr zawiera m.in. skład osobowy władz, dziedzinę będącą przedmiotem zainteresowania *lobbies* i liczbę członków. Publicznie dostępna lista stowarzyszeń handlowych i gospodarczych reprezentujących interesy osób wobec izby niższej niemieckiego parlamentu lub rządu federalnego jest w posiadaniu przewodniczącego Bundestagu<sup>20</sup>.

Ustawowe regulacje lobbingu istnieją natomiast w Kanadzie i USA. Pierwsza próba ograniczenia swobodnej działalności *lobbies* miała miejsce w USA już w 1852 r. Wówczas to Izba Reprezentantów zabroniła zajmowania miejsc na sali posiedzeń dziennikarzom wynajętym do popierania spraw przewidzianych w porządku obrad. Całościową ustawę o kontroli lobbingu (Federal Regulation of Lobbying Act) Kongres uchwalił jednak dopiero w 1946 r. W celu dalszego ograniczenia zjawiska lobby znowelizowano ją następnie w 1991 r. Nakłada ona m.in. na lobbystów obowiązek rejestrowania się w Kongresie i składania sprawozdań z wydatków na działalność lobbystyczną<sup>21</sup>.

Rozmiary działalności lobby ilustruje fakt, że według oficjalnych danych w Kongresie działa kilka tysięcy lobbystów (w rzeczywistości zapewne znacznie więcej). Szacuje się, że na jednego członka amerykańskiego parlamentu może przypadać nawet 150 przedstawicieli grup interesu. Jak dotąd, próby ograniczenia zjawiska lobby nie przyniosły pożądaných efektów. Wynika to przede wszystkim z ukształtowanej już tradycji, która ma swe źródło w przekonaniu bardzo wielu Amerykanów, że stanowi ono realizację jednego z zapisów pierwszej poprawki konstytucyjnej, która zagwarantowała obywatelom prawo do zgłaszania petycji do władz<sup>22</sup>.

Pierwszy całościowy projekt ustawy o działalności lobbingowej w Polsce powstał 11 marca 2003 r. Był on następnie wielokrotnie modyfikowany i znacznie zwiększył swoją objętość<sup>23</sup>. Ustawa znajduje się w końcowej fazie procesu legislacyjnego. W uzasadnieniu konieczności jej uchwalenia wskazano, że „[...] określenie ram prawnych wykonywania działalności lobbingowej w Polsce ma szansę uczynić nasz kraj punktem odniesienia i porównań dla tych państw, które – jak dotąd – nie zmierzyły się jeszcze z problematyką określenia zasad i form wykonywania lobbingu [...]”. Dalej czytamy, że „przygotowywana ustawa o działalności lobbingowej stanowi zatem novum nie tylko w polskim systemie prawnym, ale należy do regulacji nowatorskich w ogóle”<sup>24</sup>.

Tak ambitnie sformułowane cele w kontekście – z jednej strony – wyjątkowo trudnej materii ustawowej (czego przykładem są dotychczasowe dokonania w państwach Zachodu), z drugiej zaś – nie najlepszej jakości prawa stanowionego przez Sejm stanowczo w zbyt wielu przypadkach (zwłaszcza w ostatniej kadencji), muszą budzić bardzo poważne wątpliwości, czy są one realne i czy

<sup>20</sup> <http://ks.sejm.gov.pl/proc4/opisy/2199.htm>.

<sup>21</sup> K. Jasiołkowski, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, op. cit., s. 70-71.

<sup>22</sup> P. Deszczyński, K. Gołata, op. cit., s. 88-90; <http://ks.sejm.gov.pl/proc4/opisy/2199.htm>.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 49.

<sup>24</sup> Projekt ustawy o działalności lobbingowej z 11 marca 2003 r.

rzeczywiście ustawa o działalności lobbingowej w Polsce zlikwiduje z nią związane wynaturzenia.

Zasadniczy problem, jaki wiąże się z regulacją ustawową lobbingu nie tylko w Polsce, ale w każdym demokratycznym kraju, wynika z faktu, że obywatele mają zagwarantowane konstytucyjne prawo (w Polsce art. 63 Konstytucji RP) do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej<sup>25</sup>. Przepisy ustawy nie mogą zatem ograniczyć rozwoju i aktywności form działalności społeczeństwa obywatelskiego podejmowanych z korzyścią dla ogółu. Powstaje zatem pytanie, czy jest możliwe zbudowanie takiej formuły prawnej, która nie ograniczy aktywności społeczeństwa, a jednocześnie wyeliminuje patologie występujące w lobbingu? Wydaje się, że bardzo trudno będzie kontrolować zjawisko lobbingu za pomocą obowiązków nakładanych na osoby, firmy, organizacje podejmujące ten rodzaj działalności. Raczej należałoby iść drogą ograniczania ingerencji państwa w życie gospodarcze, a jeżeli już nawet nakładania określonych zobowiązań, to przede wszystkim odnoszących się do funkcjonariuszy publicznych i pracowników administracji oraz sukcesywnego zwiększania przejrzystości działania organów władzy publicznej i w ogóle życia publicznego.

Wzorcem do naśladowania w tym zakresie mogą być rozwiązania przyjęte w Szwecji. Występuje tam bardzo rozbudowany liberalny katalog praw i wolności osobistych usankcjonowany konstytucyjnie w 1971 r. Obejmują one m.in. prawo do informacji, które gwarantuje obywatelom dostęp i wgląd do dokumentów państwowych, nie wyłączając protokołów z posiedzeń rządu<sup>26</sup>. Dopuszcza się wprawdzie możliwość ograniczenia obywatelskiego prawa do informacji, ale tylko w sytuacjach uzasadnionych i na drodze ustawowej. Stosowanie tej praktyki eliminuje lub przynajmniej znacznie ogranicza korupcję i przekupstwo. W rezultacie w publikowanym rankingu instytutu antykorupcyjnego Transparency International Szwecja plasuje się co roku w pierwszej piątce ze wskaźnikiem podatności na korupcję bliskim zeru.

## V. UWAGI KOŃCOWE

Lobbing rozwija się przede wszystkim w warunkach funkcjonowania demokracji i gospodarki rynkowej. W Polsce procesy te następowały równolegle i zachodziło sprzężenie zwrotne. Transformacja ustrojowa zwiększyła znaczenie lobbingu w Polsce i umożliwiła jego rozwój. Jednocześnie oddziaływanie lobbingu sprzyjało pojawianiu się instytucji oraz instrumentów gospodarki wolnorynkowej, utrwalaniu demokracji w Polsce, które z kolei stymulowały dalszy rozwój lobbingu, czego egzemplifikację stanowiąc może jego postępująca instytucjonalizacja. Dotychczasowy bilans oddziaływania lobbingu na polską transformację gospodarczą należy uznać za pozytywny. Wprawdzie pojawiły

<sup>25</sup> Konstytucja RP z 1997 r.

<sup>26</sup> P. Deszczyński, K. Gołata, op. cit., s. 129.

się wraz z aferą Rywina istotne zagrożenia dla działalności lobbingowej, ale podstawy gospodarki rynkowej i demokracji w Polsce są już na tyle silne, że nie sposób odwrócić już biegu historii. Jak pokazuje zresztą dotychczasowa praktyka, politycy nawet populistycznych partii co innego mówią przed i po wyborach. I nie jest to tylko polska specyfika. Udział w rządach i odpowiedzialność za losy państwa, wspomagane „niewidzialną ręką rynku”, weryfikują w znacznym stopniu programy i pomysły sprzeczne z zasadami ekonomii\*.

*Prof. dr hab. Przemysław Deszczyński jest pracownikiem Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.*

## DEVELOPMENT OF THE LOBBYING IN POLAND

### Summary

The paper focuses on the impact of lobbying on the transformation of the economy in Poland. These economic transformations were the result of the activities of two lobbying groups: the one of the employers and the one of the employees, both acting in highly organised formations. In the case of the employees' organisations, The Independent Self-Governing Trade Union Solidarity played a significant role, especially in the first years of Poland's economic transformations. Parliamentary attempts to regulate lobbying activities by means of a legal act are also discussed.

---

\*Artykuł został napisany przed uchwaleniem ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa z 7 lipca 2005 r. (Dz. U. Nr 169, poz. 1414).