

Krzysztof Jasiński

## Lobbing w sejmie

Jednym z aspektów zmian ustrojowych w Polsce po 1989 roku są wielowymiarowe przekształcenia systemu reprezentacji interesów. Pojawiły się nowe, liczne podmioty artikulacji interesów, jak również zmieniają się wzory relacji pomiędzy grupami nacisku a organami władzy publicznej. Kształtują się także nowe metody wpływania na decydentów, jak *public relations* lub marketing polityczny. W takim kontekście rosnące zainteresowanie budzi zagadnienie lobbingu parlamentarnego. Badanie tej problematyki uzasadnione jest dwójako: z jednej strony umożliwia poznanie niektórych faktycznych mechanizmów i sposobów tworzenia prawa w sejmie, a z drugiej sprzyja spojrzeniu na ten proces z perspektywy społecznego otoczenia polityki. Taka perspektywa rzuca też pewne nowe światło na dyskusje o kształtującym się w Polsce systemie reprezentacji interesów, w tym sile wpływów różnych grup nacisku, a także metodach uprawiania polityki. Terminy „grupy interesu” i „grupy nacisku” będą tu używane często zamiennie.<sup>1</sup>

W tym tekście charakteryzujemy sześć tematów badawczych:

- 1) zakres uprawiania lobbingu w parlamencie; znajduje on wyraz w opiniach na temat osobistych doświadczeń posłów oraz ich interpretacji tego zjawiska;
- 2) określenie przedmiotu nacisków ze strony lobbystów: spraw, w których najczęściej występują oni w sejmie wraz z pogrupowaniem i charakterystyką takich zagadnień;

---

<sup>1</sup> Inspiracją dla badań były publikacje naszego zespołu dotyczące poglądów posłów Sejmu II kadencji na temat lobbingu (Mlicki 1998), jak również opracowania podejmujące tę problematykę w polskiej gospodarce (Jasiński 2000). Kontynuacja badań i możliwość korzystania z wyników i wypracowanych wcześniej narzędzi stworzyła nam też możliwość analiz porównawczych poglądów posłów Sejmu II i III kadencji. Porównania te dotyczą m.in. kwestii zakresu lobbingu oraz najważniejszych doradców parlamentarzystów.

3) percepcje metod stosowanych przez grupy nacisku i lobbystów próbujących wpłynąć na poselskie decyzje i zachowania;

4) deklaracje, od jakich osób bądź organizacji pozyskują porady posłowie w sytuacjach braku wyrobionej opinii na temat projektu ustawy o charakterze gospodarczym;

5) wizje oddziaływania grup interesu w sejmie, w tym obraz najskuteczniejszych lobbystów, zwłaszcza wpływów związków zawodowych i organizacji biznesu;

6) postulowane strategie regulacji lobbingu w Polsce.

Trzy uwagi wstępne. Dwie mają charakter metodologiczny. Podobnie jak w większości innych badań dotyczących poglądów posłów, głównym wymiarem różnicującym respondentów okazała się przynależność klubowa. Analiza rozkładu odpowiedzi badanej zbiorowości za pomocą innych zmiennych ujawnia stosunkowo mało znaczące rozbieżności w podgrupach wiekowych, zawodowych i innych (np. stażu posła w sejmie). W konsekwencji zróżnicowania innych zmiennych niż przynależność klubowa bądź partyjna podajemy tylko w niektórych przypadkach. Z kolei ze względu na małą liczebność klubu PSL i niektórych innych ugrupowań (SKL, ZChN, PPCHD) bądź posłów niezrzeszonych, lecz wchodzących do klubu AWS, dane dotyczące rozkładu poglądów tej grupy respondentów wymagają dużej ostrożności interpretacyjnej.

Ostatnia uwaga. Pojęcie lobbingu weszło już do języka dyskursu publicznego w Polsce. Jednym z przejawów tego zjawiska jest coraz częstsza zmiana pisowni – anglosaskie słowo *lobbying* ulega „polonizacji” i zamienia się w uproszczony „lobbing”. Istnieje już także polski odpowiednik tego pojęcia – jest nim „rzecznictwo interesów”. W takiej sytuacji przyjęliśmy, że terminów „lobbing” i „rzecznictwo interesów” używamy zamiennie, a pisownię stosujemy w wersji „spolonizowanej” i uproszczonej (z pewnymi wyjątkami np. nazw własnych lub przywoływanych terminów bądź publikacji zagranicznych).

## Pojęcie lobbingu i jego interpretacja w Polsce

P. Kotler (1994) definiuje lobbing jako przekonywanie członków ciał ustawodawczych i urzędników państwowych do określonych rozwiązań prawnych i administracyjnych. W takim ujęciu lobbing stanowi specyficzną odmianę doradztwa gospodarczego, prawnego lub politycznego. D. M. Olson (1998: 173) w odniesieniu do interesującej nas tutaj sfery decyzji określa lobbystów w następujący sposób – są to „osoby [...], które dążą do podjęcia przez legislatywę i przez rząd działań korzystnych dla nich samych lub dla ich klientów. Polscy lobbyści określają podejmowane przez siebie działania jako „zdolność przekonania decydenta do zrobienia czegoś, czego nie zrobiłby bez perswazji lobbysty, lub też do zaniechania czegoś, co normalnie by zrealizował” (Mastromarco i in. 1995: 10).

Wyróżnikiem tej aktywności jest specyfika adresatów, którymi są głównie decydenci w organach władzy publicznej: liderzy partyjni, posłowie i senatorowie, urzędnicy administracji rządowej bądź samorządowej oraz ich obsługa administracyjna, eksperci, liderzy opinii, dziennikarze itp.

Dla skonkretyzowania zakresu przedmiotowego lobbingu w Polsce można przywołać jego definicję przedstawioną w sejmie w 1999 roku. Zgodnie z nią lobbing jest to „każde działanie zgodne z prawem, którego celem jest wywarcie wpływu na organy publiczne, w szczególności w zakresie: stanowienia prawa; kształtowania polityki państwa; przyjmowania planów lub programów strategicznych, w tym również lokalnych; rozstrzygania sporów, z wyłączeniem sporów rozstrzyganych przez organy wymiaru sprawiedliwości; mianowania na stanowiska; wydawania koncesji lub zezwoleń; zawierania umów; przyznawania kontyngentów lub dotacji; zwalniania lub ograniczania obowiązków publicznoprawnych; gwarantowania kredytów oraz wydawania innych decyzji administracyjnych” (Jakubowski, Kaczorowski 1999: 5-6).

Przywołana definicja pokazuje, jak ważne i szerokie w znaczeniu politycznym i gospodarczym są zagadnienia wchodzące w zakres lobbingu. Równocześnie definicja ta wskazuje, że posłom nie jest obca ta problematyka, czego potwierdzeniem jest m.in. fakt, iż w okresie realizacji badań we wrześniu 2000 roku w sejmie dyskutowano projekt ustawy „O jawności procedur decyzyjnych, grupach interesu i publicznym dostępie do informacji”, zgłoszony z inicjatywy Unii Wolności, zawierający powyższe określenie lobbingu. Znalazło się ono zatem w oficjalnym obiegu dokumentów i można je uznać za dogodny punkt wyjścia w charakterystyce poglądów posłów III kadencji na lobbing w sejmie.

## **Zakres zjawiska czy wskaźnik akceptacji lobbingu?**

Tabele 1-2 przedstawiają odpowiedzi badanych polityków na pytanie otwarte, czy byli poddani naciskom lobbingowym. Ogółem 70% respondentów stwierdziło, że było poddane takim naciskom. Podobne opinie występują także w ramach poszczególnych klubów, a różnice rozkładów pomiędzy nimi są stosunkowo niewielkie. Wynik ten pokazuje wyraźnie, że naciski lobbystyczne są znane zdecydowanej większości posłów niezależnie od ich klubowej przynależności. Jest to zjawisko powszechne, co nie jest rezultatem zaskakującym. Byłoby raczej niepokojące, gdyby posłowie nie deklarowali istnienia tego rodzaju nacisków, których obecność jest w znacznym stopniu wpisana w rolę posła. Na taki sposób interpretacji wskazywała także część respondentów podczas realizacji wywiadu.

Prezentowane wyniki można uznać za zbliżone do niektórych ustaleń z badań poglądów posłów sejmu II kadencji przeprowadzonych w 1996 roku. Ze względu na nieco inne sformułowanie pytania i kontekst, w ramach którego zostało zadane, nie jest ono jednak bezpośrednio porównywalne. W poprzednim

badaniu zwróciliśmy się zapytaniem o siłę wpływu wybranych podmiotów na decyzje polityczne. Było to pytanie wielowymiarowe, w którym naciski zorganizowanych grup interesu były tylko jednym z kilku badanych rodzajów wpływów. W 1996 roku ogółem 67% respondentów stwierdziło, że wpływ zorganizowanych interesów jest raczej duży i bardzo duży (Mlicki 1998). Sformułowanie użyte w najnowszym badaniu ma wymowę bardziej personalną, odnoszącą się do bezpośrednich doświadczeń posłów, ich własnego postrzegania tego typu nacisków.

Tabela 1. Naciski lobbingowe wobec posłów ogółem (w procentach)

| Ugrupowanie     | N   | Tak  | Nie  | Trudno powiedzieć |
|-----------------|-----|------|------|-------------------|
| Posłowie ogółem | 407 | 70,0 | 27,8 | 2,2               |
| AWS w całości   | 160 | 71,9 | 26,9 | 1,2               |
| SLD             | 149 | 67,8 | 30,9 | 1,3               |
| UW              | 56  | 69,6 | 23,2 | 7,2               |
| PSL             | 21  | 71,4 | 28,6 | -                 |
| Pozostali       | 21  | 71,4 | 23,8 | 4,8               |

Tabela 2. Naciski lobbingowe wobec posłów AWS (w procentach)

| Klub w ramach AWS | N   | Tak  | Nie  | Trudno powiedzieć |
|-------------------|-----|------|------|-------------------|
| AWS w całości     | 160 | 71,9 | 26,9 | 1,2               |
| RS AWS            | 83  | 69,9 | 30,1 | -                 |
| SKL               | 24  | 79,2 | 16,7 | 4,1               |
| ZChN              | 19  | 78,9 | 21,1 | -                 |
| PPCHD             | 13  | 92,3 | 7,7  | -                 |
| AWS pozostali     | 21  | 52,4 | 42,9 | 4,7               |

Zastanawiać mogą raczej wypowiedzi tych posłów, którzy deklarują, że nie byli poddani naciskom ze strony lobbystów. W dużych klubach SLD i RS AWS grupa ta wynosiła 30% respondentów, najliczniejsza natomiast była wśród niezrzeszonych posłów AWS (52%). Można sformułować kilka hipotez wyjaśniających tę grupę wypowiedzi.

Po pierwsze, część respondentów zaznaczała, że siła i metody nacisków wywieranych ze strony lobbystów na posłów odzwierciedlają w dużym stopniu hierarchię pozycji w ramach poszczególnych klubów. Zwykle nie prowadzą oni swoich działań dla pozyskania poparcia wszystkich posłów. Kładą nacisk przede wszystkim na zdobycie przychylności kierownictw klubów i komisji sejmowych oraz innych osób najbardziej decyzyjnych bądź opiniotwórczych w danej sprawie. Hipotezę tę potwierdza fakt, że najczęściej deklaruje osobiste zetknięcie się z lobbieniem wyższa kadra administracji i gospodarki (78%) oraz osoby pełniące funkcje w komisjach sej-

mowych (74%). Mniej znaczący parlamentarzyści głosują na ogół zgodnie z sugestiami kierownictwa klubu. W ten sposób niektórzy posłowie mogą bezpośrednio nie być poddawani takim naciskom lub nie mają pełni informacji na ten temat. Jak powiedział jeden z posłów – „byłem nieświadomy istnienia takich ustaleń”.<sup>2</sup>

Po drugie, część posłów ze względu na ambiwalentne skojarzenia związane często w Polsce z lobbingiem mogła wyrażać niechęć do posługiwania się tym terminem. W niektórych przypadkach nie można też wykluczyć chęci unikania bardziej szczegółowej charakterystyki przedmiotu nacisku i metod, jakimi lobbyści próbują wpłynąć na posłów. Taką interpretację sugerują wypowiedzi typu „nie mogę więcej powiedzieć” (a może „nie chcę” mówić na ten temat?).<sup>3</sup>

Możliwa jest również interpretacja, zgodnie z którą liczba osób stwierdzających, że były poddane naciskom lobbingowym, wskazuje raczej posłów akceptujących ten rodzaj działań w sferze publicznej niż zakres tego zjawiska. Za potwierdzenie takiej interpretacji można uznać wypowiedzi typu „ciągle jestem poddany tym naciskom” wskazujące, że niemal wszystkie decyzje sejmu są podejmowane z uwzględnieniem jakichś, mniej lub bardziej zorganizowanych, wpływów grup interesu. W przypadku części parlamentarzystów AWS nie należących do żadnej partii działającej w ramach tego klubu, niższe deklaracje osobistego ze-

---

<sup>2</sup> Ważne zagadnienie stanowi różnicowanie skuteczności inicjatyw legislacyjnych zgłaszanych w sejmie. W tym zakresie użyteczne są analizy funkcjonowania Sejmu III kadencji. Na 284 projekty ustaw objętych badaniem w 1999 roku, 56% zgłaszali posłowie, 36% Rada Ministrów, 4% komisje sejmowe, po 2% prezydent i senat. Średni czas rozpatrywania projektu do III czytania najkrótszy był jednak w przypadku pilnych projektów rządowych (13 dni) oraz projektów komisji (21 dni). Najdłuższy natomiast w przypadku projektów prezydenckich (171 dni). Różnicowana była także efektywność legislacyjna poszczególnych wnioskodawców: najwyższą Rady Ministrów, ponieważ 50% zgłoszonych przez rząd projektów ustaw zostało uchwalonych i opublikowanych oraz komisji sejmowych (42%). Wśród projektów poselskich największą efektywność uzyskały zgłoszone przez UW (38%), a najmniejszą przez AWS (9%). Z punktu widzenia lobbingu wyniki te prowadzą m.in. do wniosku, że największe prawdopodobieństwo skutecznego oddziaływania na ustawodawstwo wystąpiło w grupie projektów rządowych i zgłaszanych przez komisje, a także inicjatyw klubu UW. Z kolei niewielkie prawdopodobieństwo przyjęcia proponowanego aktu prawnego występowało, gdy był on zgłaszany przez prezydenta (długi czas rozpatrywania) oraz klub AWS (niski poziom legislacyjny, a często także różnicowane stanowiska różnych frakcji). zob. Chrzanowski, Radziejewicz, Odrowąż-Sypniewski (1999).

<sup>3</sup> W okresie poprzedzającym realizację badania szeroko dyskutowane były sformułowania raportu Banku Światowego (w 1999) na temat korupcji w Polsce, w których powoływano się na wywiad z posłem podającym wysokość łapówek wręczanych za blokowanie lub przeforsowanie niektórych ustaw w Sejmie. Sprawa ta stała się przedmiotem wystąpienia marszałka sejmu do biura Banku Światowego w Warszawie o wyjaśnienie okoliczności pozyskania takich informacji traktowanych jako pomówienie podważające autorytet parlamentu.

tknięcia się z naciskami lobbingsowymi mogą wynikać z wysokich kosztów docierania do posłów, których liczebność i polityczne umiejscowienie ma ograniczony wpływ w danej sprawie. Bardziej racjonalne na ogół jest pozyskiwanie poparcia liderów partyjnych i klubowych dysponujących silniejszym zapleczem politycznym, przekładającym się na większą liczbę głosów w trakcie głosowań.

## Przedmiot lobbingu

W jakich sprawach najczęściej występują lobbyści w sejmie? Dla uzyskania wyczerpujących odpowiedzi pytanie to miało charakter otwarty, nie narzucający żadnych sugestii ze strony badaczy. Ze względu na sposób sformułowania pytania, zbiorcze poglądy członków poszczególnych klubów parlamentarnych, które przedstawiamy w tabelach 3-4 należy rozpatrywać jako „fotografię” stanu myślenia uchwyconego w okresie realizacji badań, a nie całej kadencji sejmu. Pytanie brzmiało: „Czego ostatnio dotyczyły te naciski? Proszę podać przykłady”.

Uzyskane odpowiedzi pozwalają na sformułowanie wniosku, że zdaniem większości posłów naciski lobbystów dotyczyły najczęściej kwestii branżowych w gospodarce i biznesie. Znacznie rzadziej respondenci wskazywali na interesy poszczególnych grup społecznych i zawodowych, kwestie związane z reformami administracji publicznej i samorządu terytorialnego, a także inne regulacje prawne, prywatyzację i zamówienia publiczne. Taki rozkład odpowiedzi z niewielkimi modyfikacjami przeważał wśród przedstawicieli wszystkich ugrupowań reprezentowanych w sejmie.

Wśród większych klubów pewien odmienny rozkład opinii wystąpił w UW, której członkowie rzadziej wskazywali na lobbging branżowy i interesy konkretnych grup społecznych bądź zawodowych, natomiast nieco częściej akcentowali zagadnienia reformy administracji publicznej i samorządu terytorialnego oraz prywatyzacji. Być może w przypadku UW wiązało się to ze słabszym niż w RS AWS czy SLD zakorzeniem w strukturach branżowych interesów, gdzie wpływowe są związki zawodowe bądź silniejszym zaangażowaniem tej partii w promocję samorządu terytorialnego i prywatyzacji.

Spektrum lobbowanych kwestii branżowych w gospodarce i biznesie wymienianych przez 52% respondentów było bardzo szerokie. Obejmowało m.in. problemy przemysłu ciężkiego, restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego, reklamy alkoholi, papierosów i innych używek; sektora tytoniowego i spirytusowego (spór Polmosy-Agros w sprawie własności znaków towarowych), towarzystw leasingowych, hipermarketów (procedury zgody na ich działalność), interesów wybranych firm (np. restrukturyzacji PKP), priorytetów grup branżowych (m.in. konsolidacji banków spółdzielczych), zasad działania fundacji emerytalnych i prawa bankowego, podatku VAT w rolnictwie i przemyśle drzewnym, dopłat do paliwa dla rolników, prawa autorskiego i praw pokrewnych, polityki audiowizu-

alnej, transportu i komunikacji miejskiej, działalności inwestorów zagranicznych (np. zakresu udziału kapitału obcego w mediach), reform służby zdrowia, zmian zasad funkcjonowania zakładów pracy chronionej, regulacji rynku nieruchomości, ochrony rzemiosła, budowy i finansowania autostrad bądź statusu Komisji Papierów Wartościowych.

Tabela 3. Przedmiot nacisku (w procentach)\*

|                 | N   | Kwestie branż w gospodarce i biznesie | Interesy grup społecznych i zawodowych | Reformy administracji publicznej i samorządu terytorialnego | Inne regulacje prawne | Prywatyzacja | Zamówienia publiczne | Inne |
|-----------------|-----|---------------------------------------|--|---|-----------------------|--------------|----------------------|------|
| Posłowie ogółem | 285 | 51,9                                  | 16,1                                   | 12,3  | 9,8                   | 6,7          | 6,0                  | 16,5 |
| AWS             |     |                                       |  |   |                       |              |                      |      |
| w całości       | 115 | 50,4                                  | 19,1                                   | 9,6   | 6,1                   | 5,2          | 3,5                  | 19,1 |
| SLD             | 101 | 55,4                                  | 16,8                                   | 14,9  | 12,9                  | 5,9          | 5,9                  | 10,9 |
| UW              | 39  | 46,2                                  | 7,7                                    | 17,9  | 10,3                  | 7,7          | 5,1                  | 25,6 |
| PSL             | 15  | 73,3                                  | 20,0                                   | 6,7   | 13,3                  | 6,7          | 6,7                  | -    |

\* Procenty nie sumują się do stu, ponieważ respondenci mogli wymienić kilka odpowiedzi. W praktyce nie zdarzyło się, by wymienili więcej niż trzy. Pominięto kategorię „pozostali”. Pytanie było zadane jedynie tym respondentom, którzy odpowiedzieli pozytywnie na pytanie „Czy był(a) Pan(i) poddany naciskom lobbingsowym?”. Dlatego liczebności posłów są mniejsze niż w innych pytaniach.

Tabela 4. Przedmiot nacisku w opinii posłów AWS (w procentach)\*

|               | N   | Kwestie branż w gospodarce i biznesie | Interesy grup społecznych i zawodowych | Reformy administracji publicznej i samorządu terytorialnego | Inne regulacje prawne | Prywatyzacja | Zamówienia publiczne | Inne |
|---------------|-----|---------------------------------------|--|---|-----------------------|--------------|----------------------|------|
| AWS           |     |                                       |  |   |                       |              |                      |      |
| w całości     | 115 | 50,4                                  | 19,1                                   | 9,6   | 6,1                   | 5,2          | 3,5                  | 19,1 |
| RS-AWS        | 58  | 41,4                                  | 24,1                                   | 10,3  | 6,9                   | 5,2          | 3,4                  | 20,7 |
| SKL           | 19  | 57,9                                  | 10,5                                   | 5,3   | 15,8                  | 5,3          | 5,3                  | 10,5 |
| ZChN          | 15  | 80,0                                  | -                                      | -   | -                     | 6,7          | -                    | 20,0 |
| PPCHD         | 12  | 66,7                                  | 25,0                                   | 16,7  | -                     | 8,3          | 8,3                  | 8,3  |
| AWS pozostali | 11  | 27,3                                  | 27,3                                   | 18,2  | -                     | -            | -                    | 36,4 |

\* Jak w tabeli 3.

Wśród wskazywanych na drugim miejscu interesów grup zawodowych i społecznych (16%) wymieniano: lobbing bankowców, farmaceutów, oświaty; ustalenia wysokości zarobków i świadczeń socjalnych oraz statusu różnych grup pracowników (m.in. górników, służb mundurowych, lekarzy weterynarii, techników dentystycznych, doradców podatkowych, psychologów, leśników), regulacji dla pracowników niektórych przedsiębiorstw (np. TP S.A.), utrzymania Ochotniczych Hufców Pracy bądź reguł tworzenia grup producenckich na wsi.

Kolejna, pod względem częstotliwości odpowiedzi, grupa wskazań (12%) obejmowała zagadnienia związane z reformą administracji publicznej i samorządu terytorialnego. Zaliczone do niej zostały także lokalne interesy lobbowane w sejmie. W takim kontekście respondenci wymieniali m.in. kwestie związane ze zmianami podziału administracyjnego kraju, w tym tworzeniem nowych bądź utrzymaniem dawnych województw (np. status Opola czy Bydgoszczy), utworzenie powiatów (ich liczba, kształt terytorialny), nacisk administracji centralnej na regulacje związane z decentralizacją państwa (zakres kompetencji rządu, uprawnienia i finansowanie jednostek samorządu terytorialnego) bądź promowanie interesów okręgu wyborczego posłów – utworzenie uniwersytetu w Rzeszowie, finansowanie szpitala w Łodzi bądź lotniska w Poznaniu, dodatkowych środków na budowę metra w Warszawie itp.

Blisko 10% ogółu odpowiedzi stanowiły „inne regulacje prawne”. W ramach tej niejednorodnej kategorii znalazły się wskazania dotyczące bardzo zróżnicowanych, lecz konkretnych regulacji wykraczających poza kwestie poszczególnych branż w gospodarce i biznesie oraz interesy grup społeczno-zawodowych: sprawa aborcji, ochrona środowiska, ustawa o księgach wieczystych, ustawa o ochronie osób i mienia, zmiany kodeksu pracy (np. skrócenia czasu pracy) i prawa karnego (m.in. ewentualnego przywrócenia kary śmierci), uprawnienia ofiar gwałtów, regulacji odszkodowań wojennych, regulacje podatkowe (ogólnie) i wysokość podatku od dochodów osobistych, ustawa o rozwoju regionalnym, ustawa o przedsiębiorczości, ustawa o przeciwdziałaniu „praniu brudnych pieniędzy” bądź ordynacja wyborcza do sejmiku i senatu (kształt okręgów wyborczych, zasady przeliczania głosów, istnienie i zakres listy krajowej itp.).

Prawie 7% respondentów wskazało na naciski lobbystyczne związane z procesami prywatyzacji gospodarki i przedsiębiorstw. Do tej kategorii zostały zaliczone wypowiedzi dotyczące m.in. prywatyzacji PZU, zakładów tytoniowych, przemysłu cukrowniczego, lasów, wyścigów konnych na Służewcu itp., a także ustawy reprivatyzacyjnej czy uwłaszczenia członków spółdzielni mieszkaniowych i działkowiczów.

Nieco mniejsza grupa posłów (6%) wskazała na występowanie nacisków w zakresie zamówień publicznych. Dla zobrazowania tego zjawiska wskazywano na zakupy sprzętu wojskowego (np. samolotu wielozadaniowego), przetargi publiczne na urządzenia medyczne, naciski związane z poparciem dla wybranych firm, które stawały do przetargu; usługi informatyczne na rzecz administracji pań-



stwa i przedsiębiorstw państwowych lub przeznaczenie środków publicznych na modernizację stadionu piłkarskiego (lobby PZPN).

W kategorii „inne” znalazła się stosunkowo liczna grupa wypowiedzi (16,5%). Obejmuje ona odpowiedzi ogólnikowe, nie dające się zaliczyć do żadnej innej kategorii: „naciski pojawiające się przy okazji każdej ustawy”, dotyczące „rozwiązań ustawowych” (bez określenia ich przedmiotu), „zmian w ustawodawstwie”, podziału środków publicznych, budżetu, „interesów gospodarczych” itp.

Przegląd odpowiedzi wykazuje, że naciski lobbystów obejmowały (choć w różnym stopniu) wszystkie znaczące kwestie trafiające pod obrady sejmu. Największe nasilenie takich nacisków w obszarze interesów branżowych można także interpretować jako potwierdzenie poglądu, że w Polsce lobbing branżowy jest stosunkowo najlepiej zorganizowany i sformalizowany, czego przejawem w sferze kapitału politycznego są sektorowe reprezentacje związków zawodowych, jak i organizacji biznesu.

## Metody wpływu na posłów: public relations i korupcja

Zapytaliśmy bezpośrednio o to, jakimi metodami lobbyści próbują najczęściej wpłynąć na posłów. Pytanie było otwarte i nie ograniczało liczby wypowiedzi. Uzyskane odpowiedzi pozwalają na sformułowanie wniosku, że polskie ugrupowania polityczne wykazują zbieżność poglądów dotyczących najczęściej stosowanych metod wpływu na posłów. We wszystkich klubach poselskich przeważał pogląd, że dominują metody mieszczące się w zakresie public relations (PR). Na szczególnie podkreślenie zasługuje jednak fakt, iż na drugim miejscu respondenci umieścili metody korupcyjne lub korupcyjogenne, które uzyskały blisko 28% wskazań. Na dalszych pozycjach znalazły się wpływy polityczne, zorganizowane naciski społeczne i wpływy nieformalne (tabele 5–6).

Tabela 5. Najczęściej stosowane metody wpływu na posłów (w procentach)\*

|                 | N   | Public relations | Korupcja | Wpływy polityczne | Zorganizowane naciski społeczne | Wpływy nieformalne | Inne |
|-----------------|-----|------------------|----------|-------------------|---------------------------------|--------------------|------|
| Posłowie ogółem | 407 | 68,3             | 27,8     | 15,7              | 15,0                            | 11,1               | 5,2  |
| AWS w całości   | 160 | 68,1             | 25,6     | 17,5              | 18,1                            | 12,5               | 5,6  |
| SLD             | 149 | 70,5             | 32,2     | 16,8              | 10,0                            | 10,7               | 2,7  |
| UW              | 56  | 62,5             | 14,3     | 8,9               | 14,3                            | 8,9                | 12,5 |
| PSL             | 21  | 76,2             | 19,0     | 14,3              | 33,3                            | 4,8                | 4,8  |

\* Procenty nie sumują się do stu, ponieważ respondenci mogli wymienić kilka odpowiedzi (w praktyce nie zdarzyło się, by wymieniali więcej niż trzy). Szczegółowe omówienie treści poszczególnych kategorii w tekście.

Tabela 6. Najczęściej stosowane metody wpływu w opinii posłów AWS (w procentach)\*

|               | N   | Public relations | Korupcja | Wpływy polityczne | Zorganizowane naciski społeczne | Wpływy nieformalne | Inne |
|---------------|-----|------------------|----------|-------------------|---------------------------------|--------------------|------|
| AWS w całości | 160 | 68,1             | 25,6     | 17,5              | 18,1                            | 12,5               | 5,6  |
| RS AWS        | 83  | 66,3             | 25,3     | 14,5              | 20,5                            | 12,0               | 6,0  |
| SKL           | 24  | 62,5             | 20,8     | 29,2              | 12,5                            | 20,8               | 4,2  |
| ZChN          | 19  | 73,7             | 26,3     | 21,1              | 15,8                            | 5,3                | 5,3  |
| PPCHD         | 13  | 69,2             | 38,5     | 30,8              | 15,4                            | 23,1               | -    |
| AWS pozostali | 21  | 76,2             | 23,8     | -                 | 19,0                            | 4,8                | 9,5  |

\* Jak w tabeli 5.

Wyjaśnienia wymaga zawartość zaproponowanych przez nas kategorii porządkujących wypowiedzi respondentów. Otóż termin *public relations* nie ma jednej, powszechnie przyjętej definicji. Potrzebne jest zatem jego sprecyzowanie, ujmujące zasadnicze funkcje PR. Amerykańskie Stowarzyszenie Public Relations określa je jako „starania organizacji (instytucji) o zdobywanie poparcia grup społecznych (publiczności)” (Kadragić, Czarnowski, Goban-Klas 1997: 19). W przypadku zastosowania metod PR w sejmie „publicznością”, o której poparcie zabiegają lobbyści, są posłowie.

Na potrzeby naszego badania przyjęliśmy, że *public relations* obejmuje standardowe sposoby oddziaływania na legislaturę w społeczeństwach demokratycznych, związane z posługiwaniem się prawem korzystania z informacji. Do metod PR obejmujących 68% wskazań zaliczyliśmy: dostarczanie informacji, przekonywanie i merytoryczną argumentację; przedstawianie swoich racji, w tym ocen prawnych na piśmie, przygotowanie raportów i ekspertyz, perswazję, organizowanie dyskusji, spotkań bądź konferencji (prasowych, problemowych itp.); wskazywanie na najbardziej korzystne rozwiązania ekonomiczne i społeczne, współpracę ekspercką, przekazywanie listów, petycji, opinii, organizowanie spotkań i rozmów z posłami, mailing, wręczanie gadżetów bądź drobnych upominków (np. budzików, kaset wideo), inspirowanie artykułów prasowych, zamieszczanie podziękowań itp.<sup>4</sup>

Problemy definicyjne występują także w odniesieniu do korupcji i metod korupcjogennych. Korupcję i jej oddziaływanie można rozumieć rozmaicie. Na użytek tego opracowania przyjmujemy za Bankiem Światowym (*Korupcja w Polsce* 1999: 1), że korupcję stanowi wykorzystywanie urzędów publicznych dla uzyska-

<sup>4</sup> Warto dodać, że niektórzy respondenci charakteryzujący sposoby wpływania na ich poglądy, zwracali także uwagę na niski profesjonalizm, a także nieetyczne zachowania wielu lobbyistów posługujących się metodami PR. O takiej ocenie świadczą następujące uwagi: „przedstawiają pseudoekspertyzy uzasadniające punkt widzenia grup interesu”, „znajdują wybiórcze teorie”, „przedstawiają selektywną, jednostronną wersję zdarzeń”, „podają nieprawdziwe informacje” bądź „przysyłają podstawionych ekspertów”.

nia osobistych korzyści. Metody korupcyjnego w takim ujęciu mają zbliżony, chociaż pod względem wartości finansowej i formy realizacji bardziej „miękki” bądź „łagodny”, charakter polegający na tworzeniu mechanizmów uzależniania posłów od grup nacisku, które różnymi sposobami „kupują” sobie polityczne poparcie.

Do kategorii „metod korupcyjnych i korupcyjnych” zaliczyliśmy wymieniane przez posłów: kupczenie przywilejami, handel wpływami (m.in. propozycje udziału w radach nadzorczych), zachęty materialne i obietnice korzyści osobistych (np. świadczenia posłom „atrakcyjnych usług”), przekupstwo bądź jego próby, nielegalne darowizny („gratyfikacje finansowe”); fundowanie wartościowych „prezentów” (np. samochodów do „testowania”), finansowanie wczasów; sponsorowanie udziału w konferencjach i wyjazdach do atrakcyjnych miejscowości („wyjazdy studialne” za granicę) oraz propozycje finansowania kampanii wyborczych lub wpłat na fundusz partyjny.

Z kolei jako „metody wpływu politycznego”, stanowiące prawie 16% wskazań, określiliśmy działania osób funkcjonujących wewnątrz instytucji władzy politycznej – polityków, posłów bądź urzędników państwowych. W tej kategorii znalazły się wypowiedzi obejmujące m.in. kontakty i uzgodnienia liderów partyjnych, udział w pracach komisji sejmowych; rozmowy z przywódcami politycznymi, z grupami posłów, znowę przy głosowaniu (np. w kwestiach personalnych), groźby odmowy poparcia lub zapewnienia o przyszłym poparciu; akcentowanie wspólnych interesów z grupą polityczną, którą reprezentuje parlamentarzysta; przedstawienie projektów aktów prawnych za pośrednictwem swojego reprezentanta w parlamencie („posłowie są lobbystami”).

Natomiast kategoria „zorganizowanych nacisków społecznych” (15%) obejmuje wpływy „oddolne” (*grassroots lobbying*) wywierane przez organizacje i środowiska społeczne spoza instytucji władzy państwowej, w tym związki zawodowe, stowarzyszenia biznesu i organizacje pozarządowe, a także grupy wyborców. Wśród tej grupy środków nacisku respondenci wymieniali m.in. presję społeczną lub środowiskową (np. wśród lokalnej społeczności), groźby protestów, strajki, demonstracje, pikety, bojkot, blokady dróg itp.

Jako „wpływy nieformalne” (11%) określiliśmy działania, które polegają na wykorzystaniu powiązań towarzysko-osobistych. Tworzą one często wątpliwości natury moralnej – w tym podejrzenia o stronniczość, „urabianie” polityków, preferencje wynikające z prywatnych interesów i sympatii. Przykładami takich zachowań wskazywanych przez ankietowanych są osobiste kontakty z posłami (np. podczas spotkania na kolacji), umożliwiające przekazywanie różnych propozycji i ofert współpracy, nawiązanie bliższych kontaktów z posłem; wspólne biesiadowanie, udział posłów w przyjęciach, piknikach bądź bankietach organizowanych przez lobbystów; indywidualne rozmowy, dyskusje „towarzyskie” i kontakty za pośrednictwem wspólnych znajomych.

Część wypowiedzi mogła być zaliczana równocześnie do kilku kategorii metod lobbystycznych. Może być też interpretowana z różnych perspektyw. Na

przykład dofinansowanie kampanii wyborczych stanowi zarówno legalną formę korzystania z praw obywatelskich regulowanych ustawowo, jak również może być elementem korupcji politycznej („transakcji związanej”) bądź wpływów nieformalnych i ukrytego inwestowania w polityka lub partie. Kwalifikacja tego działania zależy od wielu okoliczności, m.in. podatności danego systemu politycznego na korupcję, rozwiązań prawnych dotyczących finansowania polityki, wysokości przekazywanych dotacji czy formy wpłaty i rozliczania pieniędzy.<sup>5</sup>

Występuje także problem granicy wartości upominków reprezentacyjnych bądź tzw. kosztów marketingu. Przez wiele osób już samo zaproszenie do luksusowego ośrodka lub sfinansowanie udziału w konferencji zagranicznej może być traktowane jako forma łapówki, choć kontrahenci takie działania mogą interpretować jako standardową promocję. Podobnie wymieniane przez respondentów „interwencje personalne” mogą dotyczyć zarówno poselskich spotkań z indywidualnymi wyborcami, jak i nacisków premiera przed ważnym głosowaniem. Kontekstualny charakter części metod nacisku stosowanych przez lobbystów wymaga zatem dużej ostrożności interpretacyjnej. Nakazuje ona traktowanie podanych wyników ze świadomością, że charakteryzują one obszar rzeczywistości trudno poddający się jednoznacznym typologiom, a tym bardziej kwalifikacjom prawnym i moralnym.

Powyższe uwagi nie zmieniają jednak faktu, że znacząca liczba deklaracji stosowania w sejmie korupcyjnych bądź korupcyjogennych metod lobbingu stanowi wynik bardzo niepokojący z punktu widzenia jakości demokracji w Polsce. Potwierdza on też w znacznym stopniu zasadność istniejącego w świadomości społecznej przeświadczenia o bliskich związkach rzecznictwa interesów z patologiami władzy.<sup>6</sup> Zbliżony obraz lobbingu wyłania się również z opracowań ekspertów krajowych i zagranicznych.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Raport NIK (*Zagrożenie korupcją...* 2000: 5) przypisuje korupcji politycznej dwojakie znaczenie. Pierwsze za korumpowanych uważa poszczególne jednostki, np. parlamentarzystów przyjmujących dla siebie „nienależne korzyści w związku z wykonywanymi zadaniami”. Drugie określa jako „wątpliwej natury praktyki finansowania partii politycznych” polegające w szczególności na sponsorowaniu kampanii wyborczych całych partii czy konkretnych kandydatów w celu zapewnienia sobie przez sponsorów uprzywilejowanych pozycji głównie, acz nie wyłącznie, na polu gospodarczym, w razie zwycięstwa sponsorowanej partii czy konkretnych kandydatów. W sprawie problemów związanych z finansowaniem polityki i rozwiązań w tym zakresie przyjmowanych w różnych krajach i w Polsce zob. Walecki (2000).

<sup>6</sup> W sprawie poglądów środowisk gospodarczych i polityków różnego szczebla na temat rzecznictwa interesów oraz przesłanek ambiwalentnego postrzegania lobbingu w Polsce zob. Jasiński (2000).

<sup>7</sup> Szerzej zagadnienie patologii lobbingu w Polsce charakteryzuje raport Banku Światowego (*Korupcja w Polsce* 1999) i opracowanie pod red. Hausnera i Marody (2000).

Takie postrzeżenie rzecznictwa interesów skłoniło nas do zadania posłom pytania, dotyczącego oceny korupcji wśród polskich polityków. Dla uzyskania odpowiedzi na nie zaproponowaliśmy sześć możliwości, z prośbą o wybranie jednej z nich: bardzo mała lub w ogóle jej nie ma, mała; ani mała, ani duża – po prostu jak wszędzie się zdarza; duża, bardzo duża oraz trudno powiedzieć. Uzyskane odpowiedzi sugerują, że opinie posłów Sejmu III kadencji nie potwierdzają tezy o dużej korupcji „klasy politycznej” w Polsce.<sup>8</sup> Najwięcej respondentów (55%) zgadza się z opinią, że jest ona „ani mała, ani duża”; 18% stwierdziło, że „duża”; natomiast jedynie 2%, iż jest „bardzo duża”. Równocześnie łącznie 15% uznało, że korupcja wśród polskich polityków jest „mała” lub „bardzo mała”. Bliższa analiza wykazuje jednak występowanie pewnych różnic w ocenie tego zjawiska przez posłów poszczególnych klubów parlamentarnych.

Tabela 7. Postrzeżenie korupcji wśród polskich polityków (w procentach)\*

| Ugrupowanie     | N   | Bardzo mała | Mała | Ani mała<br>ani duża | Duża | Bardzo duża | Trudno<br>powiedzieć |
|-----------------|-----|-------------|------|----------------------|------|-------------|----------------------|
| Posłowie ogółem | 407 | 1,2         | 13,6 | 55,1                 | 17,8 | 2,2         | 9,6                  |
| AWS w całości   | 160 | 1,3         | 16,4 | 53,5                 | 17,0 | 0,6         | 11,3                 |
| SLD             | 147 | -           | 13,6 | 58,5                 | 17,0 | 2,0         | 8,8                  |
| UW              | 56  | 1,8         | 12,5 | 69,6                 | 12,5 | -           | 3,6                  |
| PSL             | 20  | 5,0         | 10,0 | 50,0                 | 15,0 | -           | 20,0                 |

\* Pominięto kategorię „brak danych” (4 osoby, 1%).

Tabela 8. Postrzeżenie korupcji wśród polskich polityków przez posłów AWS (w procentach)\*

| Klub w ramach AWS | N   | Bardzo mała | Mała | Ani mała<br>ani duża | Duża | Bardzo duża | Trudno<br>powiedzieć |
|-------------------|-----|-------------|------|----------------------|------|-------------|----------------------|
| AWS ogółem        | 160 | 1,3         | 16,4 | 53,4                 | 17,0 | 0,6         | 11,3                 |
| RS AWS            | 83  | 2,4         | 19,3 | 57,8                 | 9,6  | 1,2         | 9,6                  |
| SKL               | 24  | -           | 16,7 | 54,2                 | 16,7 | -           | 12,5                 |
| ZChN              | 19  | -           | 15,8 | 31,6                 | 26,3 | -           | 26,3                 |
| PPCHD             | 13  | -           | -    | 76,9                 | 23,1 | -           | -                    |
| AWS pozostali     | 21  | -           | 15,0 | 40,0                 | 35,0 | -           | 10,0                 |

\* Pominięto kategorię „brak danych” (1 osoba, 1%).

<sup>8</sup> W świetle wyników kontroli NIK (*Zagrożenie korupcją 2000*) obszary największego zagrożenia korupcją obejmują: procedury prywatyzacyjne, gospodarowanie majątkiem publicznym, działalność funduszy celowych i agencji, udzielanie zamówień publicznych, ustanawianie

Posłowie RS AWS i UW (ugrupowań tworzących do czerwca 2000 roku główne zaplecze polityczne rządu J. Buzka) wskazywali najrzadziej na to, że korupcja wśród polskich polityków jest duża lub bardzo duża – w UW 12,5%, w RS AWS 12%.<sup>9</sup> Jak można było oczekiwać, wśród większych klubów bardziej krytyczny okazał się opozycyjny SLD. Łącznie w taki sposób odpowiedziało 19% ankietowanych tego ugrupowania. Niewielka różnica wskazuje jednak, że również opinie posłów SLD w tym zakresie nie odbiegały znacząco od poglądów dominujących w UW i RS AWS. Wniosek ten jest uzasadniony tym bardziej, że prawie 59% respondentów z tego klubu uznało, iż korupcja wśród polskich polityków jest „ani mała, ani duża”. Trudno nie zauważyć poglądu tych badaczy, którzy określają takie podejście do problemu korupcji w Polsce jako „zjawisko ponadpartyjnej solidarności polityków wymierzonej przeciwko opinii publicznej i społeczeństwu obywatelskiemu” (Kamiński 1997).

Uzyskane odpowiedzi prowadzą do wniosku o istnieniu znacznych rozbieżności poglądów w ocenie korupcji polskich polityków pomiędzy członkami ugrupowań tworzących klub AWS. W porównaniu z RS AWS inne ugrupowania częściej określały to zjawisko jako „duże” – np. w ZChN 26%, w PCHD 23%, a wśród pozostałych posłów AWS 35% ankietowanych. Czy oznacza to większy krytycyzm tych parlamentarzystów wobec polskich polityków w ogóle? Czy też raczej jest to wskaźnik niezadowolenia z mniejszego zakresu władzy, jaką ci politycy mieli w AWS, na co mógłby wskazywać fakt, że największy krytycyzm w ramach tego klubu wykazywali posłowie nie należący do żadnego ugrupowania?

---

kontyngentów i udzielanie koncesji, działalność administracji skarbowej, działalność służb celnych; działalność służb inspekcji i nadzoru, działalność policji i finansowanie badań naukowych. Wyszczególnione zagrożenia w większości dotyczą zatem zagadnień leżących w kompetencjach i zakresie działania „klasy politycznej”, w tym zwłaszcza osób na wysokich szczeblach władzy. Przykłady „afery żelatynowej”, komputeryzacji ZUS, prywatyzacji PZU czy utraty kontroli przez państwo nad rurociągiem jamalskim i biegnącym wzdłuż niego światłowodem stanowią wymowną ilustrację konsekwencji działań niektórych lobbystów.

<sup>9</sup> Wynik ten istotnie odbiega od zapisanych w *Aneksie do Umowy Koalicyjnej AWS i UW* jesienią 1999 roku deklaracji „woli walki z korupcją i klientelizmem” (zob. pełny tekst „Gazeta Wyborcza” 11 października 1999). Dlaczego premier, przewodniczący UW i przewodniczący AWS potwierdzali wolę walki ze zjawiskami, które w ocenie posłów ich ugrupowań mają marginalny charakter? Wymieniali przy tym środki, które miały zostać podjęte w celu „naprawy funkcjonowania koalicji i poprawy działania rządu” takie jak m.in. przegląd rad nadzorczych z udziałem skarbu państwa, upowszechnianie konkursu jako mechanizmu doboru kadr kierowniczych na ważne, niepolityczne stanowiska; przeciwdziałanie usuwaniu osób kompetentnych w administracji rządowej i samorządowej i zbadanie sygnałów o działaniach na szkodę spółek z udziałem skarbu państwa. Owo wyliczenie w *Aneksie* „szeregu problemów, które wymagają rozwiązania” częściowo pokrywa się z przywoływaną wcześniej krytyką korupcji na wysokich szczeblach władzy zawartą w raportach Banku Światowego i NIK.

A może odwrotnie: dlatego niektórzy pozostawali poza RS AWS, że nie akceptowali praktyki rządzenia tej partii? Dane, którymi dysponujemy, nie pozwalają na jednoznaczną odpowiedź na te pytania.

Zastanawia, że wśród metod nacisków lobbystycznych posłowie raczej rzadko wymieniali wpływy polityczne, zorganizowane naciski społeczne i wpływy nieformalne. Posługiwanie się wpływami politycznymi zauważali głównie członkowie małych ugrupowań wewnątrz AWS - PPCHD, SKL i ZChN. Natomiast posłowie UW, PSL i SLD, a także RS AWS, tj. partii znanych z dysponowania największymi wpływami, okazywali w tym zakresie dużą wstrzemięźliwość. Fakt, że PSL i RS AWS były bardziej „wyczułone” na zorganizowane naciski społeczne, można chyba wyjaśnić specyfiką wyborców tych partii, którzy częściej niż zwolennicy innych ugrupowań sięgają po metody oddolnych nacisków (protesty organizacji związkowych, demonstracje, blokady dróg, torów kolejowych itp.).

Trudniej wyjaśnić niewielką liczbę wskazań na „wpływy nieformalne”, które w badaniach z 1996 roku wymieniano jako zdecydowanie najczęstszy sposób wywierania wpływów na posłów (Mlicki 1998). Czyżby lobbing w Polsce zmieniał swój charakter i w mniejszym niż kiedyś zakresie opierał się na kontaktach towarzyskich i powiązaniach nieformalnych? Taka odpowiedź wydaje się mało przekonująca. Częściowe wyjaśnienie może wiązać się ze zmianą metody zadania pytania o metody wpływu na posłów. W 1996 roku zadaliśmy pytanie zamknięte, natomiast w badaniu z roku 2000 pytanie to było otwarte.

## **Doradcy posłów - utrwalony wzór zachowań**

Starając się zrekonstruować opinie na temat lobbingu w sejmie, zapytaliśmy do kogo posłowie najczęściej zwracają się o radę, jeżeli nie mają wyrobionej opinii, jak głosować w sprawie projektu ustawy o charakterze gospodarczym. Pytanie to zostało powtórzone z poprzedniego badania, co umożliwiło nam porównanie wyników. Posłowie mogli wybrać nie więcej niż trzy odpowiedzi z następujących możliwości: inni posłowie, politycy z rządu, politycy z własnej partii, urzędnicy z właściwych ministerstw, niezależni eksperci, eksperci klubowi, organizacje biznesu, organizacje związkowe oraz znajomi, do których ma zaufanie. Otrzymane wyniki można rozpatrywać również jako rozkład opinii na temat personalnych i instytucjonalnych kanałów wpływu na poglądy posłów, a równocześnie informację o zakresie otwarcia na niektóre wpływy zewnętrzne (np. ze strony związków zawodowych).

Analiza odpowiedzi potwierdza sformułowaną w badaniach Sejmu II kadencji tezę, że występuje wyraźna tendencja do zamykania się posłów we własnym kręgu (Mlicki 1998). Zarówno w badaniach z roku 1996, jak i z 2000, zwracali się oni najczęściej, chociaż w nieco innej kolejności, do polityków z własnej partii,

niezależnych ekspertów i ekspertów klubowych. Rządziej do innych posłów, polityków z rządu lub znajomych. Pozostałe możliwości uzyskały znacznie mniej wskazań (tabele 9–10).

Tabela 9. Najważniejsi doradcy parlamentarzystów (w procentach)\*

|                 | Sejmy          | N   | Niezależni eksperci | Eksperti klubowi | Politycy własnej partii | Inni posłowie | Znajomi | Urzędnicy | Politycy z rządu | Organizacje biznesu | Związki zawodowe |
|-----------------|----------------|-----|---------------------|------------------|-------------------------|---------------|---------|-----------|------------------|---------------------|------------------|
| Posłowie ogółem | 1996           | 215 | 62,4                | 59,1             | 46,6                    | 27,6          | 23,7    | 22,5      | 18,5             | 11,5                | 9,8              |
|                 | 2000           | 407 | 52,3                | 46,2             | 54,1                    | 35,9          | 22,6    | 13,0      | 26,8             | 15,7                | 16,0             |
| SLD             | 1996           | 50  | 64,0                | 60,0             | 30,0                    | 26,0          | 26,0    | 30,0      | 28,0             | 8,0                 | 18,0             |
|                 | 2000           | 149 | 54,4                | 67,8             | 56,4                    | 33,6          | 20,8    | 7,4       | 6,0              | 22,1                | 16,8             |
| UW              | 1996           | 50  | 68,0                | 78,0             | 56,0                    | 22,0          | 14,0    | 12,0      | 2,0              | 30,0                | 2,0              |
|                 | 2000           | 56  | 57,1                | 42,9             | 78,6                    | 30,4          | 12,5    | 16,1      | 33,9             | 14,3                | -                |
| PSL             | 1996           | 50  | 54,0                | 44,0             | 56,0                    | 42,0          | 24,0    | 24,0      | 24,0             | 8,0                 | 6,0              |
|                 | 2000           | 21  | 42,9                | 66,7             | 57,1                    | 47,6          | 23,8    | 9,5       | 4,8              | -                   | 28,6             |
| AWS             | w całości 2000 | 160 | 48,1                | 25,0             | 45,6                    | 39,4          | 26,3    | 18,8      | 48,8             | 12,5                | 18,1             |

\* Pominięto kategorię „do kogoś innego” (w 1996 roku: 10 osób co stanowi 2,2%, a w 2000 roku: 27 osób, co stanowi 6,6%) oraz kategorię „trudno powiedzieć” (w 1996 nie było takich przypadków, a w 2000 roku 3 osoby, co stanowi 0,7%). Procenty nie sumują się do stu, gdyż respondenci udzielali trzech odpowiedzi. W badaniach przeprowadzonych w 1996 roku uwzględnione także zostały odpowiedzi posłów z klubów UP, BBWR i KPN, które nie znalazły się w Sejmie III kadencji. Z kolei w badaniach przeprowadzonych w roku 2000 umieszczone zostały odpowiedzi respondentów z klubu AWS, który nie istniał wcześniej.

Tabela 10. Najważniejsi doradcy AWS (w procentach)\*

|        | N         | Politycy z rządu | Niezależni eksperci | Politycy własnej partii | Inni posłowie | Znajomi | Eksperti klubowi | Urzędnicy | Związki zawodowe | Organizacje biznesu |      |
|--------|-----------|------------------|---------------------|-------------------------|---------------|---------|------------------|-----------|------------------|---------------------|------|
| AWS    | w całości | 160              | 48,8                | 48,1                    | 45,6          | 39,4    | 26,3             | 25,0      | 18,8             | 18,1                | 12,5 |
| RS AWS | 83        | 48,2             | 37,3                | 44,6                    | 38,6          | 19,3    | 37,3             | 20,5      | 31,3             | 7,2                 |      |
| SKL    | 24        | 62,5             | 45,8                | 70,8                    | 8,3           | 29,2    | 4,2              | 25,0      | -                | 8,3                 |      |
| ZChN   | 19        | 47,4             | 57,9                | 47,4                    | 52,6          | 31,6    | 31,6             | 10,5      | -                | 21,1                |      |
| PPCHD  | 13        | 53,8             | 61,5                | 23,1                    | 53,8          | 53,8    | -                | 7,7       | -                | 38,5                |      |
| AWS    | pozostali | 21               | 33,3                | 76,2                    | 33,3          | 57,1    | 28,6             | 9,5       | 19,0             | 14,3                | 14,3 |

\* Jak w tabeli 5, z tym, że kategoria „do kogoś innego” objęła 13 osób, co stanowi 8,1% posłów AWS. Nie pojawiły się odpowiedzi „trudno powiedzieć”.



Z porównania najczęściej wskazywanych kategorii można wyciągnąć wnioski, że ukształtował się pewien wzór zachowań w zakresie zwracania się posłów o radę. Zmienia się nieco kolejność tych kategorii. W porównaniu z poprzednimi badaniami, obecnie znacząco częściej wskazywani są politycy z własnej partii (zwłaszcza w SLD i UW), inni posłowie i politycy z rządu, rządziej natomiast niezależni eksperci i eksperci klubowi. Trudno jednak rozstrzygnąć, czy występowanie takiego zjawiska rozpatrywać należy jako przejaw wzrostu profesjonalnych kompetencji polityków z własnej partii bądź też obniżenie statusu ekspertów.

Daje się zauważyć również, że częstotliwość niektórych wskazań jest wyraźnie uzależniona od podziału na „rząd” i „opozycję”. Zależność ta występuje zwłaszcza w odniesieniu do kategorii „politycy z rządu” oraz „urzędnicy z właściwych ministerstw”. Pierwsza z wymienionych kategorii ma charakter *par excellence* polityczny. Nie dziwią zatem opinie posłów SLD i PSL, którzy znacznie częściej zwracali się o radę do polityków z rządu w Sejmie II kadencji, wywodzących się z tych ugrupowań, niż w Sejmie III kadencji, gdy rząd tworzyli politycy AWS i UW. Występowanie analogicznej zależności, tyle że w przeciwnym kierunku, widoczne jest w opiniach posłów UW. To, że istnieje w tym zakresie daleko idący podział pomiędzy „rządem” i „opozycją”, jest zjawiskiem raczej nie budzącym kontrowersji. Jak pokazały nasze wcześniejsze badania, „opozycja nie ma zaufania do polityków z rządu” (Mlicki 1998: 192).

Mniej oczywiste – mogące wskazywać na upolitycznienie administracji – są wskazania dotyczące rad urzędników. Można założyć, że słucha się ich zdecydowanie częściej, jeśli są to „nasi” urzędnicy, wywodzący się lub sympatyzujący z ugrupowaniami tworzącymi rząd. Zależność tę obrazuje zróżnicowanie wyników w podziale na afiliacje klubowe: w Sejmie III kadencji posłowie RS AWS i UW znacznie częściej deklarują korzystanie z rad urzędników niż posłowie SLD i PSL. W poprzednim sejmie istniał analogiczny wzór relacji pomiędzy urzędnikami i politykami rządu i opozycji przybierający jedynie inne afiliacje partyjne.

Na uwagę zasługuje także wzrost, w porównaniu z badaniami z 1996 roku, wskazań związków zawodowych i organizacji biznesu. Jak można było oczekiwać, deklaracje otwartości na rady związkowców pochodziły głównie z klubu RS AWS, stanowiącego polityczną emanację NSZZ „Solidarność”. W mniejszym stopniu dotyczy to klubu SLD (którego ważnym komponentem jest OPZZ) oraz PSL. W przypadku PSL liczba takich wskazań znacząco wzrosła w porównaniu z poprzednimi badaniami, co można wyjaśnić rosnącą aktywnością polityczną związków działających na wsi: „Samoobrony”, Krajowego Związku Kółek i Organizacji Rolniczych oraz NSZZ RI „Solidarność”. Równocześnie posłowie PSL jako jedyni w sejmie deklarują, że w ogóle nie zwracają się o rady do organizacji biznesu. Zjawisko to można interpretować jako pewien pośredni wskaźnik „antyliberalnej” ewolucji politycznego oblicza PSL, które w Sejmie III kadencji weszło w rolę najbardziej radykalnego krytyka rynkowych reform gospodarczych.

Do interesujących wniosków, odbiegających po części od potocznych opinii, prowadzi analiza poglądów innych parlamentarzystów na temat ich relacji ze środowiskami gospodarczymi. Grupą posłów najczęściej wskazujących na korzystanie z doradztwa organizacji biznesu są parlamentarzyści SLD. W SLD widoczna jest także największa zmiana w porównaniu z badaniami z 1996 roku. Wynik ten - zwłaszcza na tle opinii innych klubów - można rozpatrywać jako zbieżny z wynikami badań zachowań wyborczych, według których „SLD nie jest typową partią lewicową, ewoluuje w kierunku partii klasy średniej” (Wasilewski, Kopczyński, Szczur 1999: 107).

Bardziej zaskakujące były odpowiedzi, jakich udzielili posłowie UW rozpatrywani zwykle jako mający szczególnie rozbudowane kontakty ze środowiskami pracodawców (np. Nalewajko 1997). W porównaniu z poprzednimi badaniami o połowę mniejsza grupa respondentów tej partii stwierdziła, że zwraca się o radę do organizacji biznesu. Jest to wynik wyraźnie odmienny od wizerunku tego ugrupowania, które kojarzone było z poparciem biznesu, czego wyróżnikiem powinny być m.in. dobre kontakty z organizacjami tych środowisk. Być może takie kontakty mieli niektórzy liderzy partii, a nie ogół posłów UW? Czy też posłowie Unii uznali, że mogą reprezentować interesy biznesu bez korzystania z sugestii jego organizacji?

Podobnie jak w ocenie korupcji, także w zakresie korzystania z rad organizacji biznesu widoczne jest znaczące zróżnicowanie poglądów wewnątrz ugrupowań tworzących AWS. O ile bowiem posłowie RS AWS bardzo rzadko deklarowali takie relacje z biznesem, o tyle parlamentarzyści PPCHD i ZChN przyznawali się do nich kilkakrotnie częściej. Z kolei zastanawiająco niewiele opinii o korzystaniu z rad organizacji gospodarczych wyróżnia także SKL - ugrupowanie, które pod względem zachowań „probiznesowych” było zwykle postrzegane jako bliskie UW.

## Ocena skuteczności lobbystów: czy polski wariant neokorporatyzmu?

W społeczeństwach demokratycznych procesy decyzyjne są skomplikowaną wypadkową oddziaływania różnych aktorów politycznych i społecznych, których wpływy często poważnie modyfikują końcowy efekt działalności ustawodawczej. Systemy reprezentacji interesów, podobnie jak siła i struktura grup nacisku, różnią się między sobą w poszczególnych krajach w zależności od istniejących rozwiązań instytucjonalnych, stopnia i form politycznej organizacji społeczeństwa czy dominujących cech kultury politycznej. Badacze zauważają jednak, że faktyczna liczba grup nacisku dopuszczonych do udziału w kształtowaniu biegu spraw publicznych bywa często ograniczona. Niektóre z nich czasem monopolizują dla siebie reprezentowanie określonych interesów. „Kiedy kilka dużych grup interesów dominuje w procesie kształtowania polityki, wtedy taki system polityczny jest nazywany korporacyjnym” (Olson 1998: 130). Dodać tu trzeba:

o ukształtowaniu takiego systemu można mówić wtedy, gdy grupy te uzyskują formalne uprawnienia do udziału w procesie decyzyjnym na szczeblu państwowym (np. w Komisji Trójstronnej).

W Polsce zagadnienie reprezentacji interesów wyzwała duże kontrowersje polityczne. Ważną cechą zmian ustrojowych po 1989 roku jest bowiem słabość zbiorowych aktorów polityki, w tym zwłaszcza partii politycznych. Co więcej, jak zauważył W. Wesołowski, specyfiką polskiej sceny politycznej jest występowanie na niej takich aktorów, których podstawowym zadaniem nie jest udział w życiu politycznym. Znaczącym przejawem tego zjawiska jest szczególna rola NSZZ „Solidarność” i Kościoła katolickiego, które pod tym względem nie mają odpowiedników w innych państwach pokomunistycznej Europy Środkowowschodniej. W odniesieniu do superpolitycznego charakteru AWS, „trzeba stwierdzić, że wejście związku zawodowego w bezpośrednie uprawianie polityki i chęć odegrania w niej roli centralnej nie jest typowe dla modelu nowoczesnego demokratycznego procesu politycznego” (Wesołowski 2000: 72).

Znacząca obecność liderów związkowych w strukturach władzy państwowej rodzi w ugrupowaniach liberalnych i konserwatywnych obawy o negatywne konsekwencje silnej pozycji ustrojowej związków zawodowych prowadzącej do utrwalenia się „neokorporatyzmu” uważanego za niezgodny z logiką reform rynkowych (Winiecki 1997). Z kolei przeciwnicy takiego stanowiska wskazują na słabnięcie mocy politycznej związków zawodowych i istnienie bardzo efektywnego lobbingu środowisk biznesowych. Ich zdaniem środowiska te wyolbrzymiają wpływy związków zawodowych, jak również zasięg występowania i znaczenie tzw. „przywilejów” pracowniczych (Gardawski i in. 1999).

Jednym z celów naszego badania była rekonstrukcja poglądów posłów na temat oddziaływania różnych grup interesu w sejmie, w tym weryfikacja konkurencyjnych tez o roli związków zawodowych i organizacji biznesu. Zwróciliśmy się zatem z pytaniem zamkniętym o to, jacy lobbyści są najbardziej skuteczni w nacisku na posłów. Respondenci mogli wybrać nie więcej niż trzy odpowiedzi z następujących możliwości: indywidualni przedsiębiorcy lub poszczególne firmy, grupy firm, związki zawodowe, terytorialne grupy interesu (władze lokalne, samorządowcy), branżowe grupy interesu (górnicy, hutnicy), organizacje i stowarzyszenia społeczne (profesjonalne, środowiskowe), firmy doradcze i konsultingowe oraz ewentualnie inne, jakie? Podstawowym rysem na poziomie całej próby jest zasadnicze podobieństwo rozkładu odpowiedzi badanych ugrupowań, których członkowie jako skuteczne wskazywali najczęściej związki zawodowe lub nieco rzadziej, branżowe grupy interesu. Te dwie kategorie odpowiedzi zdecydowanie przeważały też wśród wszystkich respondentów. Stosunkowo często wskazywano również terytorialne grupy interesu oraz organizacje biznesu.

Analogicznie jak w innych kwestiach, oprócz podobieństw występują także pewne znaczące zróżnicowania poglądów pomiędzy poszczególnymi ugrupowaniami. Obejmują one odmienną kolejność wskazywanych *lobbies*, jak również

inne rozkłady odpowiedzi. Związki zawodowe jako najskuteczniejszych lobbyistów (prawdopodobnie kierując się jednak innymi przesłankami) postrzegali ponadprzeciętnie często posłowie PPCHD, UW i RS AWS. Relatywnie najrzadziej natomiast parlamentarzyści PSL i SKL. Z kolei branżowe grupy interesu jako najskuteczniejsze charakteryzowali posłowie PPCHD, UW, ZChN i PSL, podczas gdy w opinii SLD efektywność lobbyistów branżowych jest znacznie niższa. Podobnie trzecie w kolejności wskazań „terytorialne grupy interesu” za szczególnie skuteczne uznali respondenci z RS AWS i SKL. Znacznie rzadziej taką rolę przypisywały im kluby PPCHD i UW (tabele 11–12).

Tabela 11. Poselskie oceny skuteczności nacisków lobbystycznych (w procentach)\*

| Ugrupowanie     | N   | Związki zawodowe | Branżowe grupy interesu | Terytorialne grupy interesu | Organizacje biznesu | Grupy firm | Organizacje i stowarzyszenia społeczne | Indywidualni przedsiębiorcy lub firmy | Firmy doradcze |
|-----------------|-----|------------------|-------------------------|-----------------------------|---------------------|------------|--|---------------------------------------|----------------|
| Posłowie ogółem | 407 | 67,8             | 62,4                    | 44,5                        | 29,5                | 23,1       | 19,2                                   | 15,7                                  | 11,3           |
| AWS             |     |                  |                         |                             |                     |            |  |                                       |                |
| w całości       | 160 | 68,8             | 65,0                    | 50,6                        | 24,4                | 23,8       | 18,8                                   | 17,5                                  | 8,1            |
| SLD             | 149 | 68,5             | 52,3                    | 40,9                        | 39,6                | 24,8       | 19,5                                   | 16,1                                  | 12,1           |
| UW              | 56  | 76,8             | 76,8                    | 39,3                        | 17,9                | 14,3       | 17,9                                   | 8,9                                   | 17,9           |
| PSL             | 21  | 52,4             | 71,4                    | 42,9                        | 38,1                | 33,3       | 14,3                                   | 4,8                                   | 9,5            |

\* Procenty nie sumują się do stu, ponieważ respondenci proszeni byli o wskazanie trzech odpowiedzi z przedstawionej im listy. Tabela nie uwzględnia odpowiedzi zaliczonych do kategorii „pozostali” oraz „inne” (18 osób, co stanowi 4,4%) oraz „trudno powiedzieć” (16 osób, co stanowi 3,9%).

Tabela 12. Skuteczność lobbingu w opinii posłów AWS (w procentach)\*

| Klub w ramach AWS | N   | Związki zawodowe | Branżowe grupy interesu | Terytorialne grupy interesu | Organizacje biznesu | Grupy firm | Organizacje i stowarzyszenia społeczne | Indywidualni przedsiębiorcy lub firmy | Firmy doradcze |
|-------------------|-----|------------------|-------------------------|-----------------------------|---------------------|------------|--|---------------------------------------|----------------|
| AWS w całości     | 160 | 68,8             | 65,0                    | 50,6                        | 24,4                | 23,8       | 18,8                                   | 17,5                                  | 8,1            |
| RS AWS            | 83  | 71,1             | 62,7                    | 56,6                        | 25,3                | 25,3       | 19,3                                   | 15,7                                  | 2,4            |
| SKL               | 24  | 58,3             | 62,5                    | 50,0                        | 20,8                | 16,7       | 12,5                                   | 20,8                                  | 20,8           |
| ZChN              | 19  | 63,2             | 73,7                    | 42,1                        | 26,3                | 21,1       | 26,3                                   | 21,1                                  | 10,5           |
| PPCHD             | 13  | 76,9             | 84,6                    | 30,8                        | 15,4                | 30,8       | 23,1                                   | 23,1                                  | 7,7            |
| AWS pozostali     | 21  | 71,4             | 57,1                    | 47,6                        | 28,6                | 23,8       | 14,3                                   | 14,3                                  | 14,3           |

\* Procenty nie sumują się do stu, ponieważ respondenci proszeni byli o wskazanie trzech odpowiedzi z przedstawionej im listy. Tabela nie uwzględnia odpowiedzi zaliczonych do kategorii „pozostali” oraz „inne” (10 osób, co stanowi 6,3% posłów AWS) oraz „trudno powiedzieć” (5 osób, co stanowi 3,1% posłów AWS).

Rozkład opinii posłów sugeruje, że postrzegają oni reprezentację interesów w kategoriach korporacyjnego systemu politycznego. Przypisywanie największej skuteczności naciskom związków zawodowych i branżowych grup interesu może być rozpatrywane jako „subiektywny” wskaźnik instytucjonalizacji takiego systemu. Wniosek ten jest zgodny z ustaleniami badaczy charakteryzujących stosunki przemysłowe w Polsce za pomocą takich określeń jak „wariant neokorporacjonizmu” lub „gospodarka negocjowana” (Morawski 2001: 223–224). Praktycznym testem potwierdzającym trafność takich interpretacji na poziomie makropolitycznym był wynik sejmowej debaty przeprowadzonej wiosną 2001 roku nad zgłoszonymi przez UW i SKL (przy poparciu organizacji biznesu) propozycjami nowelizacji kodeksu pracy. Głosami SLD, PSL i większości posłów AWS propozycje te zostały odrzucone w pierwszym czytaniu i nie skierowano ich nawet do komisji.<sup>10</sup>

W naszych badaniach na rzecz poglądu o „neokorporacyjnym” charakterze systemu reprezentacji interesów można także przywoływać wielokrotnie niższe wskazania skuteczności oddziaływań innych niż związki zawodowe organizacji i stowarzyszeń społecznych. Ich polityczna słabość stanowi równocześnie także pewien przejaw niedorozwoju „społeczeństwa obywatelskiego”.<sup>11</sup>

Na uwagę zasługują stosunkowo wysokie deklaracje skuteczności terytorialnych grup interesu oraz grup nacisku wywodzących się ze środowisk gospodarczych: organizacji biznesu, grup firm, indywidualnych przedsiębiorców oraz firm doradczych i konsultingowych wynajmowanych głównie przez podmioty gospodarcze. W przypadku wskazań dotyczących władz lokalnych i samorządów wynik ten zdaje się wskazywać na pojawienie się nowej ważnej siły społecznej konkurencyjnej wobec związków zawodowych i branżowych grup interesu. Jej pozycję, łamiącą logikę dominacji korporacyjnych interesów, może wzmacniać silniejsze osadzenie reformy samorządowej na nowych podstawach ekonomicznych, w tym przyspieszenie decentralizacji finansów publicznych. Byłaby to zatem pewna przeciwwaga dla interesów związkowych lub branżowych.

Z kolei wpływy różnych podmiotów biznesowych rozpatrywane łącznie wskazują na dużą siłę oddziaływań takich lobbystów w sejmie, większą niż przyznają to zwolennicy ograniczania ustrojowej pozycji związków zawodowych, którzy – jak klub UW – wskazywali na niską ocenę skuteczności organizacji biznesu. Co ciekawe, najwyżej w tym aspekcie organizacje te klasyfikowali posłowie SLD. Nie mo-

---

<sup>10</sup> Trzeba jednak dodać, że polski wariant neokorporacjonizmu ma bardzo specyficzny charakter. Można go określić jako „korporacjonizm selektywny”, w którym kluczową rolę odgrywają zmienne konfiguracje doraźnych układów i koalicji rozmaitych grup interesu.

<sup>11</sup> Jak twierdzi Piotr Gliński „po 1989 roku polskie elity polityczne w znacznej mierze wycofały się z konkretnego, instytucjonalnego poparcia politycznego dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Z wielu powodów. Między innymi dlatego, że funkcjonowanie sektora pozarządowego i zjawisk samoorganizacyjnych jest trudne do kontrolowania i konkurencyjne wobec funkcjonowania demokracji proceduralnej, przedstawicielskiej” (cyt. za Wielopolska 2000).

żemy jednak rozstrzygnąć, czy opinia ta była konsekwencją stosunkowo częstego korzystania z porad organizacji biznesu bądź też pewnego przewartościowywania ich siły wpływu, np. przez posłów OPZZ krytycznych wobec lobby pracodawców. Podobnie jak wzrost znaczenia terytorialnych grup interesu, naciski biznesu ze względu na swoje zróżnicowania mogą także przyczyniać się do erozji systemu korporacyjnego, który w Polsce nie obejmuje najszybciej rozwijającego się sektora prywatnego. Wielorakie wpływy biznesu podważają lub przynajmniej osłabiają tezę o zdecydowanej przewadze interesów związkowych w sejmie.<sup>12</sup>

Interesujące jest również zwrócenie uwagi przez niektórych posłów (zwłaszcza z SKL i UW) na obecność wyspecjalizowanych firm doradczych i konsultingowych, których usługi stanowią przejaw profesjonalizacji lobbingu w Polsce. Na poziomie dużego biznesu trudno znaleźć instytucję albo firmę, która nie korzysta z pomocy firm PR lub agencji lobbingowych. Podobnie zachowuje się również administracja państwowa, np. Ministerstwo Finansów, gdy forsowało zmiany podatkowe lub rząd promujący reformę emerytalną.<sup>13</sup> Korzystanie z usług firm doradczych (czyli zawodowych lobbystów) przez biznes i administrację można też traktować jako pewien wskaźnik selektywności „polskiego wariantu neokorporatyzmu”. Jaki zleceniodawca wynajmowałby lobbystów, gdyby nie był przekonany, że istnieje możliwość skutecznego wpływu na decyzje? Istnienie rynku usług tego rodzaju wskazuje zatem na istnienie obszarów życia społecznego, w których polityka o charakterze korporatystycznym, związkowo-branżowym, nie odgrywa kluczowej roli.

## Postulowany model regulacji lobbingu

Nie tylko w Polsce problematyka wpływu grup nacisku na działalność organów władzy państwowej wywołuje liczne kontrowersje. Oskarżenia o nadużywanie władzy, praktyki korupcyjne i inne negatywne aspekty uprawiania rzecznictwa interesów legły u podstaw wprowadzania w różnych państwach, a także w organizacjach między- i ponadnarodowych (np. w Unii Europejskiej) rozma-

---

<sup>12</sup> Na przykład, zdaniem przedstawicieli Instytutu Lobbingu Business Centre Club, dzięki wyraźnemu poparciu środowisk gospodarczych w sejmie w 1997 roku znalazło się około 50 parlamentarzystów, a w umowie koalicyjnej AWS-UW określającej podstawy programu rządu J. Buzka wprowadzone zostały zapisy korzystne dla biznesu. Zob. Jasiński 2000.

<sup>13</sup> W ten sposób działają również inne agendy sektora publicznego. Według raportu NIK (2000: 66) „w okresie od marca do października 1995 r. TVP S.A. zapłaciła firmie Burson-Marsteller 405 tys. zł za usługi dotyczące opracowania i realizacji programu z dziedziny public relations, polegającego na informowaniu opinii publicznej o działalności TVP S.A. oraz promowaniu jej oferty, a także za podejmowanie działań na rzecz zaniechania wprowadzenia przez Sejm RP niekorzystnych dla TVP rozwiązań prawnych, prowadzących do ograniczenia pozyskiwanych środków z działalności reklamowej”.

tych regulacji systemowych zmierzających do „ucywilizowania” lobbingu poprzez ujęcie tego typu działalności w określone ramy normatywne. Ich istnienie ma odróżniać „dopuszczalne” od „niedopuszczalnych” prawnie i etycznie form rzecznictwa interesów. Współcześnie można wyróżnić trzy, niewykluczające się, zasadnicze strategie regulacji lobbingu: a) specjalne ustawodawstwo normujące ten obszar aktywności w sferze publicznej; b) regulacje zachowań osób na stanowiskach kierowniczych w państwie; c) samoregulacje środowiskowe.

Pierwsza z tych strategii najlepiej stosowana jest w USA i niektórych innych państwach anglosaskich. Jej podstawą jest wprowadzenie ustawodawstwa, które obejmuje zarówno zachowania lobbystów, jak również decydentów w strukturach państwa. Określa ono m.in. zasady dostępu do informacji w organach władzy publicznej, wprowadza definicje lobbysty i zasady działania lobbystów (m.in. ich rejestrację i sprawozdawczość).

Druga strategia reguluje rzecznictwo interesów pośrednio. W odróżnieniu od rozwiązań amerykańskich nie wprowadza do systemu prawa pojęcia lobbingu bądź lobbysty, obejmuje natomiast zachowania osób na stanowiskach publicznych (członków rządu, parlamentarzystów, urzędników państwowych itp.). Służy temu wiele rozwiązań, których celem jest zwiększanie przejrzystości działań decydentów w sferze publicznej, w tym poprawa jakości rządzenia i tworzenie etycznych standardów funkcjonowania administracji.

Trzecia strategia – samoregulacji środowiska lobbystycznego – nawiązuje do tradycji przyjmowania profesjonalnych kodeksów etycznych określających wspólne reguły zachowań członków organizacji zawodowych lub firm (*Codes of Ethics*, *Codes of Practice* itp.). W ostatnich latach stosowanie takich regulacji stało się jednym z elementów kształtowania wizerunku również w biznesie międzynarodowym. W zakresie lobbingu przykładami takich samoregulacji są m.in. *Guidelines for Professional Conduct* zaakceptowany przez członków American League of Lobbyists lub *Code for Conduct for Lobbyist* przyjęty w instytucjach Unii Europejskiej.<sup>14</sup>

W Polsce nie istnieją regulacje prawne dotyczące bezpośrednio lobbingu. Problematyka ta regulowana jest jedynie pośrednio – poprzez ustawodawstwo dotyczące zachowań osób zaufania publicznego i niektórych aspektów ich działalności (np. procedury zamówień publicznych).<sup>15</sup> Jednak zjawiska dysfunkcji i pato-

---

<sup>14</sup> W sprawie prawnych i etycznych regulacji lobbingu w USA, państwach Europy Zachodniej i UE zob. Jasiocki, Molenda-Zdziech, Kurczewska 2000.

<sup>15</sup> Wybrane akty prawne regulujące w Polsce zachowania osób zaufania publicznego: Konstytucja RP z dn. 2 kwietnia 1997 roku, regulamin Sejmu RP, ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby publiczne (tzw. ustawa antykorupcyjna), ustawa o służbie cywilnej, kodeks postępowania administracyjnego i przepisy kodeksu karnego dotyczące karalnych zachowań funkcjonariuszy publicznych, a także przepisy dotyczące sposobu finansowania działalności politycznej i przepisy zakazujące działalności partii i organizacji politycznych w określonych strukturach organizacyjnych.

logii występujące w praktyce funkcjonowania systemu politycznego w relacjach między organami władzy państwowej oraz grupami nacisku spowodowały, że wysuwane są postulaty nowych regulacji także w zakresie lobbingu.

Dla zbadania poselskich poglądów na ten temat zapytaliśmy, w jaki sposób powinno się uregulować taką działalność w Polsce. Respondenci mogli wybrać jedną z trzech możliwości: specjalne ustawodawstwo, precyzujące zasady i formy uprawiania lobbingu, regulacje zachowań osób na stanowiskach publicznych lub samoregulację środowiska lobbystycznego.<sup>16</sup> W tabelach 13–14 przedstawiamy odpowiedzi posłów wraz z ich rozkładem pomiędzy klubami i partiami. Uzyskane wskazania pozwalają na sformułowanie wniosku, że zdecydowana większość posłów opowiedziała się za uregulowaniem lobbingu za pomocą specjalnego ustawodawstwa, w tym zwłaszcza posłowie UW i SLD, w znacznie mniejszej mierze RS AWS oraz spośród AWS – posłowie SKL, nie należący do żadnej partii, ZChN i PPCHD. Odmienne stanowisko zajęło jedynie PSL, którego posłowie również często wskazywali na potrzebę regulacji zachowań osób na stanowiskach publicznych bądź nieco rzadziej opowiedzieli się również za samoregulacją środowiska lobbystycznego.

Tabela 13. Poselskie preferencje regulacji lobbingu (w procentach)\*

| Ugrupowanie     | N   | Specjalne<br>ustawodawstwo | Regulacja zachowań osób<br>na kierowniczych stanowiskach | Samoregulację<br>środowiskowe |
|-----------------|-----|----------------------------|--|-------------------------------|
| Posłowie ogółem | 407 | 63,9                       | 20,4   | 7,9                           |
| AWS w całości   | 160 | 63,1                       | 21,3   | 8,8                           |
| SLD             | 149 | 67,1                       | 17,4   | 7,4                           |
| UW              | 56  | 67,9                       | 23,2   | 1,8                           |
| PSL             | 21  | 33,3                       | 33,3   | 28,6                          |
| pozostali       | 21  | 66,7                       | 14,3   | -                             |

\* Procenty nie sumują się do stu, ponieważ tabela nie uwzględniła odpowiedzi zaliczonych do kategorii „inne, jakie?” (23 osoby, co stanowi 5,7%) i „trudno powiedzieć” (9 osób, co stanowi 2,2%).

W środowisku lobbystów wyrażany jest pogląd, że „ucywilizowanie” działalności tego rodzaju służy przede wszystkim czytelność statusu polityków i urzędników, jasność kryteriów oraz wyeliminowanie przypadkowości decyzji, a także dostępność do informacji legislacyjnej i samoorganizacja środowisk lobbystycznych.

Polska dopiero kształtuje instytucje, które mają stać się odpowiednikami rozwiązań stosowanych w państwach wysoko rozwiniętych. Instytucje prawne, słu-

<sup>16</sup> Istniała także możliwość odpowiedzi inne, jakie oraz trudno powiedzieć.



zące etycznym działaniom funkcjonariuszy publicznych, stwarzają jedynie ogólne konstytucyjne i ustawowe ramy prawne, które często nie są wypełnione określoną treścią, a proces ich formowania i egzekwowania nie został jeszcze zakończony. Wprowadzane nowe rozwiązania, takie jak rejestr korzyści, oświadczenia o stanie majątkowym czy zasady etyki poselskiej funkcjonują od niedawna. Dopiero kształtują się też komentarze i praktyka orzecznictwa w zakresie ich stosowania (problem sankcji dla osób nie dopełniających formalności, rozstrzygnięć wątpliwości wynikających z zastosowanych regulacji itp.).

Tabela 14. Preferencje regulacji lobbingu w AWS (w procentach)\*

| Ugrupowanie   | N   | Specjalne<br>ustawodawstwo | Regulacja zachowań osób<br>na kierowniczych stanowiskach | Samoregulacje<br>środowiskowe |
|---------------|-----|----------------------------|--|-------------------------------|
| AWS w całości | 160 | 63,1                       | 21,3   | 8,8                           |
| RS AWS        | 83  | 53,0                       | 28,9   | 10,8                          |
| SKL           | 24  | 83,3                       | 8,3  | -                             |
| ZChN          | 19  | 63,2                       | 21,1   | -                             |
| PPCHD         | 13  | 61,5                       | 7,7  | 30,8                          |
| AWS pozostali | 21  | 81,0                       | 14,3   | 4,8                           |

\* Procenty nie sumują się do stu, ponieważ tabela nie uwzględnia odpowiedzi zaliczonych do kategorii „inne, jakie?” (6 osób, co stanowi 3,8% posłów AWS) i „trudno powiedzieć” (5 osób, co stanowi 3,1% posłów AWS).

Wydaje się, że propozycje bezpośrednich regulacji rzecznictwa interesów nie uzyskują w sejmie dostatecznego wsparcia politycznego. Przejawem braku woli politycznej głównych ugrupowań są losy kolejnych projektów ustaw normujących te kwestie, które nie mogą pokonać ścieżki legislacyjnej. Przebieg prac nad projektem ustawy „O jawności procedur decyzyjnych, grupach interesów i publicznym dostępie do informacji”, pomimo deklarowanych przez większość posłów preferencji dla regulacji lobbingu, stanowi kolejne potwierdzenie występowania tego zjawiska.

## Konkluzje

Rezultaty badań potwierdzają tezę, że naciski lobbystyczne znane są zdecydowanej większości posłów i to niezależnie od ich przynależności klubowej bądź partyjnej. Zjawisko to ma charakter powszechny. Z działaniami lobbystów stykają się jednak przede wszystkim decydenci oraz osoby szczególnie opiniotwórcze. Potwierdzeniem tej zależności w Sejmie III kadencji jest fakt, że „zetknięcie się” z rzecznictwem interesów najczęściej deklaruje wyższa kadra administracji i gospodarki oraz osoby pełniące funkcje w komisjach sejmowych.

Zdaniem posłów naciski lobbystów dotyczyły głównie kwestii branżowych w gospodarce i biznesie. Znacznie rzadziej wskazywano na interesy grup społecznych i zawodowych, kwestie związane z reformami administracji publicznej i samorządu terytorialnego, a także inne regulacje prawne, prywatyzację i zamówienia publiczne. Taki rozkład nasilenia nacisków można interpretować jako wskaźnik, że w Polsce stosunkowo najlepiej zorganizowany jest lobbing branżowy, w tym sektorowe reprezentacje związków zawodowych i organizacji biznesu.

Ważnym rezultatem naszych badań jest ustalenie, że polskie ugrupowania polityczne wykazują dużą zbieżność poglądów dotyczących metod wpływu, jakimi posługują się lobbysci. We wszystkich klubach parlamentarnych przeważał pogląd, iż dominują sposoby mieszczące się w zakresie public relations. Jako następne w kolejności wymieniano metody korupcyjne lub korupcyjogenne, wpływy polityczne, zorganizowane naciski społeczne i wpływy nieformalne.

Duży odsetek wskazań metod korupcyjnych lub korupcyjogennych, którymi – zdaniem posłów – posługują się lobbysci, potwierdza w znacznej mierze zasadność krytyki elit politycznych i instytucji władzy państwowej w Polsce, jaka wyłania się z badań opinii publicznej, opracowań naukowców, ekspertyz NIK bądź Banku Światowego. Potwierdzenie to jest tym bardziej istotne, że oparte na wypowiedziach osób funkcjonujących w centrum polityki, w najważniejszym konstytucyjnie organie władzy państwowej. Komentarza wymaga asymetria percepcji tej problematyki przez posłów oraz zewnętrzne otoczenie sejmu.

Owa asymetria polega na tym, iż w odróżnieniu np. od opinii publicznej, większość posłów uważa, że korupcja wśród polskich polityków jest taka „jak wszędzie” – ani mała, ani duża. Wbrew deklaracjom liderów akcentujących „wolę walki z korupcją”, szczególną skłonność do pomniejszania zakresu tego zjawiska wykazywali posłowie RS AWS i UW. Także opinie posłów opozycyjnego SLD nie odbiegały znacząco od poglądów tych dwóch partii. Można zatem sformułować twierdzenie, że w podejściu do korupcji obserwujemy istnienie „transformacyjnej poprawności” elit politycznych, zdefiniowanej jako ogólne podobieństwo poglądów polityków należących do różnych ugrupowań (Mach, Wesolowski 1998). Pomniejszanie zakresu korupcji przez posłów można traktować jako wskaźnik pewnego wyobcowania władzy politycznej w Polsce. Społeczna krytyka tego zjawiska bywa jednak niekiedy siłą napędową reform. W taki sposób można rozpatrywać m.in. ostatnie zmiany ustaw dotyczących finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych bądź ujawniania stanu majątkowego polityków.

Innym ważnym rezultatem badań stało się uzyskanie opinii na temat najbardziej skutecznych lobbystów. Okazało się, że występuje zasadnicze podobieństwo odpowiedzi wszystkich klubów i ugrupowań, których posłowie jako skuteczne wskazywali najczęściej związki zawodowe lub branżowe grupy interesu. Taki rezultat uznaliśmy za „subiektywny” wskaźnik instytucjonalizacji neokorporacyjnego systemu reprezentacji interesów w sejmie. Jednak zakres takiego systemu opartego na dominacji związków zawodowych i branż ogranicza deklarowa-

na przez posłów relatywnie wysoka skuteczność terytorialnych grup interesu oraz różnych grup nacisku, wywodzących się ze środowisk biznesu. Część posłów zwróciła także uwagę na obecność wyspecjalizowanych firm doradczych, których działalność w tej sferze można rozpatrywać jako przejaw profesjonalizacji lobbingu w Polsce.

Na koniec trzeba sformułować uwagę, która odnosi się do większości omawianych tu zagadnień. Uzyskane odpowiedzi obrazują znaczne rozbieżności poglądów pomiędzy członkami ugrupowań tworzących klub AWS. Istnienie takich rozbieżności, a zwłaszcza ich niekiedy duży zakres dokumentuje bardzo heterogeniczny charakter konglomeratu politycznego, jakim w Sejmie III kadencji okazała się AWS; odrębność percepcji różnych problemów, otwartość na inne grupy wyborców, odmienne style uprawiania polityki itd. Omawiane zjawisko wystąpiło także w odniesieniu do propozycji regulacji lobbingu za pomocą specjalnego ustawodawstwa, za czym opowiedziała się większość posłów.

### Literatura

- Chrzanowski, Dariusz, Piotr Radziejewicz i Władysław Odrowąż-Sypniewski. 1999. *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji*. Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Sejmu. Warszawa.
- Gardawski, Juliusz, Barbara Gąciarz, Andrzej Mokrzyzewski i Włodzimierz Pańków (red.). 1999. *Rozpad bastionu? Związki zawodowe w gospodarce prywatyzowanej*. ISP. Warszawa.
- Hausner, Jerzy i Mirosława Marody (red.). 2000. *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej?*. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej. Kraków.
- Jasiecki, Krzysztof. 2000. *Lobbing gospodarczy w Polsce*. „Studia Socjologiczne” 4.
- Jasiecki, Krzysztof. Małgorzata Molenda-Zdziech i Urszula Kurczewska. 2000. *Lobbing, czyli sztuka skutecznego wpływu*. Oficyna Ekonomiczna – Wydawnictwo ABC, Kraków.
- Jakubowski, Marcin i Andrzej Kaczorowski. 1999. „Lobbying a dostęp do informacji – założenia regulacji prawnych”, materiał przygotowany na konferencję zorganizowaną w sejmie: *Jawność procesów decyzyjnych w Polsce – dialog, lobbying, informacja*. Warszawa, 16 luty.
- Kadragić, Alma, Piotr Czarnowski i Tomasz Goban-Klas. 1997. *Public relations, czyli promocja reputacji*. Business Press.
- Kamiński, Antoni. 1997. *Korupcja jako symptom instytucjonalnej niewydolności państwa i zagrożenie dla rozwoju polityczno-gospodarczego Polski*. W: Ewa Popławska (red.), *Dobro wspólne. Władza. Korupcja*. ISP, Warszawa.
- Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*. 1999. Bank Światowy, Biuro w Warszawie.
- Kotler, Philip. 1994. *Marketing*. Warszawa: Gebethner i S-ka.

- Mach, Bogdan i Włodzimierz Wesołowski. 1998. *Transformacyjna poprawność? Politycy w okresie przejścia*. W: W. Wesołowski, B. Post (red.). *Polityka i Sejm. Formowanie się elity politycznej*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Mastromarco, Dan R., Adam P. Saffer, Mirosław Zieliński, Urszula Biedrzycka i Konrad Hryciuk. 1995. *Sztuka lobbyingu w Polsce*. USAID/GEMINI Small Business Project, Warszawa.
- Mlicki, Marek. 1998. *Lobbying w polskim sejmie*. W: W. Wesołowski, B. Post (red.). *Polityka i sejm. Formowanie się elity politycznej*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Morawski, Witold. 2001. *Socjologia ekonomiczna*. PWN, Warszawa.
- Nalewajko, Ewa. 1997. *Protopartie i protosystem? Szkic do obrazu polskiej wielopartyjności*. ISP PAN, Warszawa.
- Olson, David M. 1998. *Demokratyczne instytucje legislacyjne*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Walecki, Marcin (red.). 2000. *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*. ISP, Warszawa.
- Wesołowski, Włodzimierz. 2000. *Partie: nieustające kłopoty*. IFiS PAN, Warszawa.
- Wielopolska, Anna. 2000. *Bandyci czy obywatele? – wywiad z Piotrem Glińskim*. „Rzeczpospolita”, 22 sierpnia.
- Winiecki, Jacek (red.). 1997. *Polska niezakończona transformacja. Instytucjonalne bariery rozwoju gospodarczego*. Centrum im. A. Smitha, Warszawa.
- Wasilewski, Jacek, Maciej Kopczyński i Sławomir Szczur. 1999. *Stabilność zachowań wyborczych*. W: R. Markowski (red.), *Wybory parlamentarne 1997*. ISP PAN, Warszawa.
- Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, 2000, NIK, Warszawa.