

Ekonomia

Lobbing w świetle teorii wyboru publicznego

Marcin Kalinowski



Lobbing w świetle teorii wyboru publicznego



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Ekonomia

Lobbing w świetle teorii wyboru publicznego

Marcin Kalinowski



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2016

Marcin Kalinowski – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Katedra Historii Myśli Ekonomicznej i Historii Gospodarczej
90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 41

RECENZENT

Jerzy Wilkin

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Katarzyna Gorzkowska

SKŁAD I ŁAMANIE

Munda – Maciej Torz

PROJEKT OKŁADKI

Stämpfli Polska Sp. z o.o.

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Shutterstock.com

© Copyright by Marcin Kalinowski, Łódź 2016
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2016

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.07565.16.0.M

Ark. wyd. 12,3; ark. druk. 13,75

ISBN 978-83-8088-297-3
e-ISBN 978-83-8088-298-0

*Doskonałe poznanie jakiejś rzeczy
można mieć tylko wtedy,
gdy się poznaje jej działanie.*

Tomasz z Akwinu

Spis treści

Wstęp	11
Rozdział I	
Zakres pojęciowy i podmioty lobbingu	19
1. Uwagi wprowadzające	19
2. Anglosaskie korzenie lobbingu	20
3. Pierwsze próby uregulowań prawnych	25
4. Czym jest współczesny lobbing?	27
4.1. Przegląd definicji politologicznych i socjologicznych	30
4.2. Lobbing a <i>public relations</i>	34
5. Strategie, metody i formy lobbingu	39
5.1. Partycypacja ustawodawcza	39
5.2. Przetargi polityczne	40
5.3. Patronat polityczny	42
5.4. Lobbing a korupcja	45
6. Działania lobbingowe w ujęciu podmiotowym	47
6.1. Klasyfikacja	47
6.2. Dylematy terminologiczne	50
7. Podsumowanie	55
Rozdział II	
Program badawczy <i>public choice</i> – implikacje dla analizy sfery publicznej współczesnych demokracji	57
1. Uwagi wprowadzające	57
2. Geneza i rozwój szkoły wyboru publicznego	58
2.1. Echo recepty Keynesa	58
2.2. Spór wokół idei <i>welfare state</i>	64
2.3. Istota <i>public choice</i>	73
3. Podstawy metodologiczne	76
3.1. Indywidualizm metodologiczny	77
3.2. <i>Homo oeconomicus</i> w polityce	78
3.3. Polityka a wymiana rynkowa	82

4. Lobbying jako przedmiot badań szkoły wyboru publicznego	83
5. Podsumowanie	87

Rozdział III

Formowanie i organizacja grup nacisku **89**

1. Uwagi wprowadzające	89
2. Rynkowy wymiar systemu przedstawicielskiego	90
3. Polityka gospodarcza rządu a formowanie grup nacisku	96
3.1. „Interwencyjny” obszar zainteresowania lobbystów	96
3.2. <i>Quasi</i> -publiczny charakter instrumentów polityki sektorowej	101
4. Zbieżność interesów jednostkowych w kontekście organizacji grupy nacisku	105
4.1. Pluralistyczne rozumienie współdziałania wewnątrz grupy	105
4.2. Logika działania kolektywnego – implikacje postawy <i>free rider</i>	107
5. Podsumowanie	119

Rozdział IV

Grupy nacisku w strukturze demokratycznego rynku politycznego **121**

1. Uwagi wprowadzające	121
2. Niedoskonałości rynku wyborczego	122
2.1. Model Schumpetera	122
2.2. Model Downs’a	128
2.2.1. Informacja a wybory publiczne	129
2.2.2. Przestanki działań rządu	135
2.2.3. Przestanki działań opozycyjnych partii politycznych	136
2.3. Implikacje demokratycznej konkurencji	139
3. Sfera relacji grup nacisku z administracją publiczną	145
3.1. Ekonomiczna teoria regulacji	145
3.2. Sygnalizacyjne modele lobbingu	151
3.3. Przestanki kooperacji z biurokracją	154
3.4. Od artykulacji preferencji do transakcji – czym jest lobbying na płaszczyźnie konstruowania polityk sektorowych?	158
4. Podsumowanie	161

Rozdział V

Lobbying w funkcji dobrobytu ogólnospołecznego **163**

1. Uwagi wprowadzające	163
2. Grupy nacisku w pluralistycznej koncepcji „przeciwwagi sił”	164
2.1. Klasyczne podejście pluralistyczne	164
2.2. Synteza teorii pluralistycznych na gruncie nauki ekonomii – model Gary’ego Beckera	168

2.3. Korporatywizm	173
2.4. Klientelizm	176
2.5. Próba analizy krytycznej	176
3. Koszty lobbingu w koncepcji <i>rent-seeking</i>	188
4. Uwagi końcowe	194
Zakończenie	197
Bibliografia	203
Spis schematów, rysunków i wykresów	217

Wstęp

W naukach społecznych funkcjonuje szereg zjawisk i problemów badawczych, które pomimo szeregu prób ich kwantyfikacji, opisu i naukowego wyjaśniania, pozostają w dalszym ciągu w sferze nieudowodnionych, wieloznaczności i wielowymiarowości. Można powiedzieć, że klasycznym tego przykładem jest lobbing.

Korzenie współczesnego lobbingu sięgają końca lat 40. XIX w. W zaciszu kuluarów parlamentów w Waszyngtonie i Londynie pojawili się wówczas pierwsi lobbyści. Za pośrednictwem kontaktów z członkami legislatury próbowali oni ingerować w proces stanowienia przepisów prawa, aby uzyskać korzystne dla siebie rozstrzygnięcia ustawowe. Przez blisko dwa stulecia, jakie minęły od zawiązania tych relacji, lobbing stał się integralną częścią procesu podejmowania decyzji publicznych. Jego implementacja w poszczególnych państwach demokratycznych przebiegała nierównomiernie. Niemniej jednak trudno dziś wskazać przykład systemu przedstawicielskiego wolnego od tego typu aktywności. Współczesny lobbing nie ogranicza się już do forum parlamentu. Prowadzony jest na każdym poziomie aparatu legislacyjnego, rządowego i administracyjnego. Powiększył się także krąg podmiotów uprawiających lobbing – obecnie są to przede wszystkim podmioty działające zespołowo. Niezmienny pozostał jedynie obszar aktywności lobbyistów, który wyznacza proces podziału i redystrybucji zasobów społecznych.

Właściwie od samego początku działalność lobbyistów wzbudza kontrowersje, spory i dyskusje. W literaturze przedmiotu ogniskują się one na trzech grupach zagadnień dotyczących:

- 1) aktywności lobbyistów – aspekt podmiotowy i przedmiotowy lobbingu,
- 2) oceny lobbingu z punktu widzenia korzyści/kosztów społecznych,
- 3) uwarunkowań systemowych lobbingu.

W zakresie podmiotowym chodzi o konkretyzację jednostek i grup, które prowadzą ten rodzaj aktywności publicznej. Pojawia się tu szereg

pytań: Czy lobbying jest wyrazem działań przemysłanych, zorganizowanych, czy też podejmowanych *ad hoc*? Czy za lobbieniem stoją zorganizowane struktury oraz potencjał finansowy związków zawodowych i branżowych korporacji, czy też jest on przejawem spontanicznych ruchów społecznych, aktywnością obywatelską? Zakres kontrowersji dobrze oddaje wielość terminów, którymi określane są podmioty lobbujące, a mianowicie: grupy interesu, grupy nacisku, grupy specjalnych interesów, grupy wąskich interesów, lobby, lobby parlamentarne.

W ujęciu przedmiotowym lobbying obejmuje ogół działań zmierzających do wywarcia wpływu na administrację publiczną i legislaturę. Powstaje w związku z tym pytanie: Czym jest wywieranie wpływu? Czy marketingiem idei, komunikacją potrzeb, kanałem transmisji interesów – jak postuluje część badaczy lobbingu – czy też korupcją polityczną, jak twierdzą inni? Na pytanie, jak zmieniły się strategie, metody i formy lobbowania również brakuje jednoznacznej odpowiedzi. Część autorów twierdzi, że współcześnie lobbyści zmienili całkowicie techniki wpływania na władze. Przekonywanie, dostarczanie argumentów i informacji zastąpiło „kupowanie legislatury” – jak dosadnie pisał o metodach działania pierwszych lobbystów Stanisław Ehrlich¹. Inni badacze zajmujący się tym zagadnieniem bronią tezy, że działalność lobbingsowa w dalszym ciągu opiera się na tworzeniu nieformalnych zależności pomiędzy decydentami politycznymi a lobbystami.

Lobbying to szczególne pole zbliżenia świata polityki i ekonomii. Dlatego kluczowym elementem jego analizy pozostaje ocena kosztów społecznych wynikających z prowadzenia tego typu działalności publicznej. Tutaj należy odpowiedzieć na następujące pytania: W jakim zakresie aktywność lobbingsowa wpływa na wybory politycznych decydentów? Czy lobbyści są w stanie modyfikować ostateczny kształt polityki sektorowej? Jaki jest wpływ lobbingu na szerzej rozumianą sferę publiczną?

Odpowiedź na tak sformułowane pytania wymaga przyjrzenia się uwarunkowaniom systemowym lobbingu. Z punktu widzenia analizy porównawczej państw demokratycznych obejmują one przede wszystkim system rządów, system partyjny, kulturę polityczną oraz regulacje instytucjonalne lobbingu. Krzysztof Jasiołkowski odwołuje się ponadto do dominującej filozofii politycznej, historycznych i ustrojowych przesłanek lobbingu, jego odbioru społecznego oraz terminologii, za pomocą której jest on określany².

1 Por. S. Ehrlich, „Grupy nacisku” w strukturze politycznej kapitalizmu, PWN, Warszawa 1962, s. 182.

2 Por. K. Jasiołkowski, *Lobbying w USA, Europie Zachodniej i Polsce. Podobieństwa i różnice*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4, s. 117.

Ten sam autor podkreśla, że dominacja pozytywnych lub negatywnych aspektów lobbingu zależy nie tyle od metod działania grup nacisku, ile przede wszystkim od kontekstu instytucjonalnego, kulturowego i społecznego, w którym są one stosowane. Zasady i formy oddziaływania preferowane przez lobbystów wynikają ze zwyczajów, kultury i zasad etycznych, które dominują w poszczególnych państwach. Demokracje, w których życie społeczne określają sprawne instytucje, przejrzyste prawa oraz utrwalone wysokie standardy etyczne postępowania mają większe możliwości marginalizacji zagrożeń kojarzonych z lobbingiem. Może on wtedy pełnić funkcje uzupełniające lub poszerzające procesy demokratycznego rządzenia państwem, przetwarzając cząstkowe interesy w dobro publiczne uwzględniające racje wszystkich stron³. K. Jasiński podziela zatem koncepcję części badaczy, wedle których „wzorce i znaczenie polityki grupowej związane są wyłącznie z czynnikami specyficznymi dla każdego systemu politycznego”⁴. Innymi słowy, społeczno-ekonomiczny wymiar lobbingu jest funkcją jego instytucjonalizacji oraz demokratyzacji państwa.

Wymiar praktyczny tych poglądów zarysował się dość wyraźnie podczas prac nad projektem ustawy o regulacji lobbingu w Polsce. Przeważająca część ekspertów komisji sejmowej odwoływała się do rozwiązań przyjętych w Stanach Zjednoczonych. Stawiała je za przykład profesjonalizacji lobbingu.

Na gruncie amerykańskim rzeczywiście funkcjonuje największa liczba zarejestrowanych lobbystów i grup nacisku. Kraj ten przoduje także w nakładach przeznaczanych corocznie na ten rodzaj działalności. Od 1996 r. funkcjonuje tam znowelizowana ustawa regulująca działalność lobbystów w procesie stanowienia prawa⁵, lecz od początku budzi ona znaczne kontrowersje obserwatorów amerykańskiej sceny politycznej. Głośny, swego czasu, skandal korupcyjny z udziałem znanego lobbysty Jacka Abramoffa z 2005 r. dowiódł, że profesjonalizacja lobbingu jest tam daleka od ideału.

Podobne wnioski nasuwają się po kilkunastu latach obowiązywania polskiej ustawy. Niewielka liczba zarejestrowanych lobbystów w stosunku do rzeczywistej ich liczby w Sejmie, brak rejestracji lobbingu w poszczególnych ministerstwach, rażąca ogólnikowość danych dotyczących celu lobbingu w oświadczeniach składanych przez zarejestrowanych

3 K. Jasiński, *Co to jest lobbing*, [w:] K. Jasiński, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 26.

4 Cyt. za A. Heywood, *Politologia*, PWN, Warszawa 2006, s. 338.

5 *Lobbying Disclosure Act of 1995*, Public Law 104-65, 104th U.S. Congress.

lobbystów pokazują wyraźnie, że uchwalona w dniu 7 lipca 2005 r. ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa nie doprowadziła do przejrzystości lobbingu w Polsce⁶.

Praktyka działalności lobbingowej zdaje się podważać tezę, że instytucjonalizacja „wywierania wpływu na władzę” w bezpośredni sposób redukuje negatywne efekty społeczne tego zjawiska. Rodzi to potrzebę wyjścia poza obszar badań porównawczych i spojrzenia na zjawisko lobbingu poprzez cele, motywacje oraz reguły rządzące zachowaniami podmiotów współuczestniczących w procesie dochodzenia do decyzji publicznych. Chodzi tutaj o pokazanie mechanizmu lobbingu, który jest niezależny od konkretnych rozwiązań instytucjonalnych. Funkcjonuje on zaś w oparciu o wybory dokonywane przez poszczególnych uczestników procesu politycznego, zasoby, jakimi dysponują, ich wzajemne relacje oraz wewnętrzne uwarunkowania systemu przedstawicielskiego – wspólne dla wszystkich państw zachodnich demokracji. Próbę wyjaśnienia tych kwestii podjęto w niniejszej pracy.

Należy podkreślić, że w odniesieniu do tak złożonego zjawiska, jakim jest lobbing, nie ma – bo nie może być – jednej teorii, która w zadawalający sposób objaśnia mechanizmy jego funkcjonowania. Na polu badawczym lobbingu dochodzi raczej do spotkania różnorodnych podejść i koncepcji, które eksponują określone elementy „gry” o wpływy polityczne.

Wybór perspektywy badawczej zależy w związku z tym od celów, a nie przedmiotu analizy. Założona powyżej konwencja redukcjonistyczna rodzi potrzebę odwołania się do teorii, która umożliwia badanie uwarunkowań systemowych demokracji jako wyniku łącznych skutków zachowania na poziomie jednostki lub grupy.

Takie założenia wyjściowe spełnia teoria wyboru publicznego (*public choice theory*), która powstała na gruncie amerykańskim na przełomie lat 50. i 60. XX w. Opiera się ona na dogłębnym przekonaniu jej twórców, że za pośrednictwem instrumentarium badawczego ekonomii można z powodzeniem objaśniać meandry procesu politycznego. Odniesienie modeli *public choice* do uwarunkowań sceny politycznej Stanów Zjednoczonych jest w tym przypadku jej dodatkowym atutem.

Celem pracy jest przedstawienie warunków i konsekwencji działań lobbingowych w demokratycznym systemie politycznym na podstawie dorobku teoretycznego *public choice*. Nawiązując do dyskusji zasygnalizowanej na wstępie, problem lobbingu rozpatruję w trzech wymiarach, tj. aktywności lobbystów (grup nacisku), uwarunkowań systemowych i skutków społecznych.

6 Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. nr 169, poz. 1414.

W ramach przeprowadzonych analiz podjęta została próba weryfikacji następujących hipotez badawczych, sformułowanych na bazie założeń teorii wyboru publicznego.

Hipoteza główna:

- W warunkach instytucjonalnych demokratycznego systemu politycznego lobbying prowadzi do dominacji interesów mniejszości, tym samym zmniejszając efektywność podziału i redystrybucji zasobów społecznych.

Hipotezy cząstkowe:

- Nurt badawczy *public choice* stanowi użyteczne narzędzie analizy lobbyingu na poziomie: formowania i organizacji grup nacisku, udziału grup nacisku w sferze podejmowania decyzji publicznych oraz w ocenie kosztów lobbyingu z punktu widzenia dobrobytu ogólnospołecznego.
- Formowanie grup nacisku jest następstwem *quasi*-publicznego charakteru bezpośrednich instrumentów polityki rządowej.
- Koordynacja działań w ramach grupy nacisku stanowi wypadkową stopnia wyłączności „produktów” lobbyingu i skutecznej eliminacji postawy *free rider*.
- Intensyfikacja lobbyingu jest pochodną rozkładu korzyści i kosztów prowadzenia polityki sektorowej.
- Proces podziału i redystrybucji zasobów społecznych na arenie demokratycznego rynku politycznego przebiega w warunkach nierównomiernej siły „przetargowej” podmiotów decyzyjnych strony popytowej.
- Stabilizacja sceny politycznej tworzy warunki sprzyjające prowadzeniu działalności lobbyingowej.
- Wzrost liczby grup nacisku w poszczególnych gałęziach gospodarki zmniejsza ich zyski indywidualne, jednocześnie zwiększając koszty społeczne lobbyingu.

Szeroki obszar badawczy wymaga koncentracji na najbardziej istotnych zagadnieniach. Dlatego w pracy odnoszę się do lobbyingu gospodarczego, natomiast pomijam lobbying polityczny, który obejmuje aktywność instytucji publicznych na poziomie międzynarodowym. Eksponuję też wymiar zbiorowy działalności lobbyingowej uznając, że zawodowy lobbysta to osoba wynajęta do reprezentowania określonych interesów grupowych.

W pracy wykorzystano metodę retrospektywnego i krytycznego przeglądu wyselekcjonowanej polskiej i anglojęzycznej literatury przedmiotu (zwartej i czasopiśmienniczej), a także dokumentów źródłowych – aktów prawnych i danych statystycznych.

Monografia składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia i bibliografii. Rozdział pierwszy ma charakter wprowadzający i porządkują-

cy. Zasadniczą jego część wypełnia analiza przedmiotowa i podmiotowa działalności lobbingowej. Na początku rozdziału omawiam anglosaskie korzenie lobbingu oraz pierwsze próby jego uregulowań prawnych. W celu odpowiedzi na pytanie, czym jest współczesny lobbing, dokonuję krytycznego przeglądu definicji wyrosłych na gruncie socjologii, politologii i nauk o zarządzaniu. Końcowa część rozdziału zawiera opis relacji pomiędzy grupami interesu, zorganizowanymi grupami interesu i grupami nacisku.

Rozdział drugi wypełnia wyjaśnienie kontekstu historycznego i instytucjonalnego powstania teorii wyboru publicznego, jej dalszego rozwoju oraz stosowanej w ramach tej teorii metodologii badawczej. W ostatniej części rozdziału uzasadniam przydatność założeń *public choice* do analizy zjawiska lobbingu.

Kolejny rozdział porusza problematykę formowania i organizacji grup nacisku. Zakładając, że system przedstawicielski odwzorowuje mechanizm rynkowy, można nakreślić obszar zainteresowania lobbystów, który wyznaczają bezpośrednio instrumenty polityki sektorowej. Na bazie *quasi*-publicznego charakteru tych instrumentów nasuwa się pytanie, jaki rozkład korzyści i kosztów będzie optymalny z punktu widzenia grup nacisku, a jaki z perspektywy interesów ogólnospołecznych. Kluczową rolę w organizacji grupy nacisku odgrywa z kolei skuteczna eliminacja zachowania *free rider*. Logikę działania kolektywnego, opartą na modelu Mancura Olsona oraz wynikające z tego wnioski dla organizacji grupy nacisku zawiera dalsza część rozdziału.

Rozdział czwarty poświęcony jest analizie mechanizmu funkcjonowania rynku politycznego, uwzględniającej jego podział na rynek wyborczy i rynki konstruowania polityki. Otwiera go omówienie dwóch najważniejszych, jak się wydaje, modeli demokracji konkurencyjnej pod kątem opisu warunków, w jakich przebiega polityczne współzawodnicstwo. W dalszej części szukam odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu stabilizacja sceny publicznej przekłada się na intensyfikację działalności grup nacisku. Następnie został zaprezentowany przegląd modeli *public choice*, uwzględniający wpływ lobbystów na sferę podejmowania decyzji publicznych. Ekonomiczna teoria regulacji objaśnia mechanikę procesu regulacyjnego przez pryzmat zapotrzebowania na rzadkie zasoby, zgłaszanego przez lobbystów oraz odpowiedzi legislacyjnej wybieralnych polityków, będącej konsekwencją maksymalizowania poparcia politycznego. Twórcy szerokiej gamy tzw. sygnalizacyjnych modeli lobbingu wysuwają natomiast hipotezę, że decydujące znaczenie przy pozyskiwaniu przychylności legislacyjnej odgrywa zdolność grup nacisku do generowania informacji, zaś kontrybucje na rzecz polityków są uboczną częścią tego procesu. Rodzi to potrzebę sformułowania definicji lobbingu na po-

ziomie sfery podejmowania decyzji publicznych. Wnioski z przeprowadzonych analiz wypełniają końcową część rozdziału.

Rozdział piąty zawiera polemikę z teorią pluralizmu grup interesu. W części początkowej przedstawiam klasyczną koncepcję pluralistyczną, model Gary'ego Beckera, korporatywizm oraz klientelizm. Następnie przechodzę do krytyki tych teorii. Końcowa część rozdziału zawiera wyjaśnienie kosztów społecznych lobbingu oparte na koncepcji *rent-seeking*.

Monografia powstała w Instytucie Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, w Katedrze Historii Myśli Ekonomicznej i Historii Gospodarczej. Chciałbym złożyć serdeczne podziękowania wszystkim jej Pracownikom za interesujące dyskusje związane z omawianą w pracy problematyką dotyczącą związków polityki i ekonomii. Szczególnie pragnę podziękować Panu Profesorowi Włodzimierzowi Pulińskiemu za opiekę naukową oraz cenne uwagi w trakcie realizacji pracy.

Rozdział I

Zakres pojęciowy i podmioty lobbingu

1. Uwagi wprowadzające

Niniejszy rozdział ma charakter wstępny. Kładę w nim nacisk na aspekt przedmiotowo-techniczny działalności lobbingowej. Kluczowe dla opisu mechanizmów określonego zjawiska jest jasne i precyzyjne wyznaczenie jego ram pojęciowych.

W części początkowej przedstawiam genezę anglojęzycznego terminu *lobbying*. Dynamiczny rozwój zjawiska na przestrzeni ostatnich lat rodzi następujące pytanie: Czy treści, które współcześnie przypisuje się lobbingowi odbiegają od jego pierwotnego znaczenia?

Aby rozstrzygnąć tak postawioną kwestię, dokonuję krytycznego przeglądu znanych z literatury definicji lobbingu. Ponieważ „centrum” systematycznych studiów nad nim sytuuje się na styku socjologii, politologii i teorii zarządzania, w pierwszym rzędzie wskazuję elementy wspólne w wizerunkach lobbingu powstałych na gruncie tych nauk. Następnie oceniam, w jakim zakresie można je zaadaptować na grunt analizy ekonomicznej.

W dalszej części rozdziału przybliżam trudności związane z uogólnioną systematyką i klasyfikacją podmiotów zaangażowanych w działalność lobbingową. Ze względu na ich zróżnicowane formy organizacyjne, status prawny i zasięg prowadzonej działalności zbiorcza terminologia spotykana w literaturze jest niejednoznaczna. Rodzi to zatem potrzebę jej usystematyzowania pod kątem celów pracy.