

ZNACZENIE LOBBINGU W BUDOWANIU RELACJI GRUPY INTERESU – DECYDENCI

Joanna Dzieńdziora

Katedra Zarządzania, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej

1. Wprowadzenie

Zjawisko lobbingu nie jest historycznie nowe. Jednak zdefiniowanie lobbingu nie należy do rzeczy łatwych. Wielorakość spojrzeń na to zjawisko, a także różnorodność interpretacji nie pozwala na jednoznaczne określenie działalności lobbingowej. W Polsce definicję lobbingu reguluje ustawa z dnia 7 lipca 2005 roku *O działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*. Według ustawy działalność lobbingowa to każda działalność, także zarobkowa zgodna z prawem, która ma na celu wywieranie wpływu na organy władzy publicznej dla uwzględnienia interesów osób w procesie stanowienia prawa [1].

Działalność lobbingowa może być prowadzona przez osoby, grupy, organizacje i instytucje. Wyróżnia się więc lobbystów działających we własnym imieniu i działających na zlecenie jako przedstawiciel określonej grupy [2, s. 138].

Rozwój lobbingu powiązany jest ze sferą usług do której przynależy. Jednym z podstawowych zadań lobbysty jest doradzanie klientom, mogą to być; grupy interesu, konsumenci, podmioty gospodarcze, przedsiębiorstwa krajowe oraz zagraniczne. Z lobbingiem ma do czynienia praktycznie każda instytucja, bez względu na wielkość, status, czy lokalizację. W każdej instytucji gdzie są podejmowane jakiekolwiek decyzje, są osoby których one dotyczą, a im zakres decyzji jest szerszy, tym grupa odbiorców jest większa i silniejsza. Lobbing jako strategia reprezentowania interesów odgrywa ważną rolę w budowaniu relacji pomiędzy grupami interesów, a decydentami. Celem rozdziału jest ukazanie istoty i pojęcia lobbingu. W dalszej kolejności dokonano podziału grup interesu oraz przedstawiono relacje podmiotów uczestniczących w procesie lobbingu.

2. Istota i pojęcie lobbingu

W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji lobbingu. Termin „lobbing” pochodzi od łacińskich terminów „*lobbium*”, „*lobbia*”, używanych na określenie galerii, portyku lub pasażu, a w języku angielskim pochodzi od słowa

„lobby”, co oznacza westybul, korytarz, kuluary jakiegoś budynku. Nowe znaczenie to pojęcie uzyskało w XIX wieku, wskutek praktyki spotkań obywateli z parlamentarzystami brytyjskimi w kularach Izby Gminy. Wkrótce termin *lobby* zaczęto używać do charakterystyki grup nacisku, których zamiarem było wywieranie wpływu na członków brytyjskiego parlamentu [3, s. 379].

Współcześnie lobbying to działania mające na celu rzecznictwo interesów, grup społecznych wobec struktur władzy, a dokładnie wywierania wpływu na procesy decyzyjne w instytucjach władzy, głównie państwowej. Jest to przede wszystkim przekonywanie, dostarczanie informacji oraz promocja pewnych decyzji, działań i rozwiązań. Głównym wyróżnikiem tego rodzaju aktywności jest specyfika grupy docelowej, w skład których wchodzi decydenci różnego szczebla [4, s. 17].

Zdaniem K. Kukier lobbying to działanie polegające na wywieraniu wpływu na przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej w celu osiągnięcia określonych zamierzeń [5].

Według International Encyclopedia of Public Policy and Administration lobbying jest to kształtowanie i komunikowanie informacji przez osoby, które dążą do wpływania na procesy decyzyjne w państwie. Często lobbying definiowany jest jako zdolność przekonywania osób podejmujących decyzje do rozwiązań, które bez działalności lobbyingowej nie zrobiłyby tego, a także do zaniechania określonych działań [6, s. 10].

Lobbying ma na celu działanie organizacji grup interesów, które polega na dostarczaniu we właściwym czasie, w konkretnym miejscu oraz wybraną drogą, odpowiednio opracowanych informacji. Istotą takiego przedsięwzięcia jest legalna korekta procesu decyzyjnego, której wdrożenie sprzyjać będzie realizacji interesów grupowych [7, s. 239]. Można wskazać na pięć podstawowych elementów rozumianej w ten sposób działalności lobbystycznej: po pierwsze lobbysci reprezentują określone interesy, po drugie mają na celu uzyskanie odpowiednich decyzji, postępują w myśl zasady wzajemności, po trzecie skuteczny lobbying wymaga kooperacji nie tylko pomiędzy grupą interesu, a jej agentami, ale również pomiędzy agentami i rzecznikami interesów, a gremiami decyzyjnymi. Po czwarte niezbędna jest mobilizacja opinii środowiska, które w ocenie lobbujących przyczynić się mogą do powodzenia akcji. Po piąte, lobbying jako forma komunikacji, jest jedną z wielu praktyk wykorzystywanych w sferze public relations [8, s. 202-203]. Lobbying to działanie zgodne z prawem, które polega na wywieraniu wpływu na przedstawicieli władz ustawodawczych i wykonawczych w kierunku osiągnięcia określonych celów. W sferze publicznej lobbying jest związany z oddziaływaniem związków zawodowych, wyznaniowych, zrzeszeń organizacji społecznych czy samorządowych, którego przyczyny należą do obszaru spraw społecznych czy politycznych. W sferze biznesu lobbying sprowadza się do wywierania wpływu przez zrzeszenia i organizacje przedsiębiorców w celu osiągnięcia korzystnych dla siebie rozwiązań.

Istotą lobbyngu jest informacja, która zapewnia, że podjęte decyzje – mające wpływ na rzeczywistość, na konkretne interesy społeczne, gospodarcze są decyzjami właściwymi. Lobbying polega na przekazywaniu rzetelnych informacji

osobom, które podejmują decyzje polityczne czy administracyjne. Przekazując informacje decydentom należy rozpatrywać je w czterech aspektach: jaką informację przekazujemy, o czym mówimy, komu mówimy, komu przekazujemy, w którym momencie przekazujemy informację i w jaki sposób to robimy. Do tych aspektów należy dołożyć jeszcze ważną kwestię osoby przekazującej informację jak również przewidywane relacje klienta. Przytaczane powyżej aspekty świadczą o złożoności procesów i procedur związanych z uprawnianiem lobbingu [9, s. 42].

3. Typologia grup interesu

Grupy interesu to zjawisko niezwykle zróżnicowane. W literaturze przedmiotu bardzo często termin „grupy interesu” stosuje się zamiennie z terminem „grupy nacisku”. Jednak warto wskazać, że „grupa nacisku” to pojęcie węższe niż „grupa interesu”, ponieważ „tylko te grupy interesu, które dążą do realizacji celów poprzez wywieranie nacisku na politykę państwa można nazwać grupami nacisku”. Nie każdy interes grupowy musi być realizowany na płaszczyźnie politycznej, gdy możliwa jest jego realizacja w ramach systemu ekonomicznego, czy w sferze kultury i grupa w swoich działaniach nie stosuje żadnych form wywierania nacisku na organy władzy publicznej [10, s. 139-140]. Szczegółową klasyfikację grup interesu przedstawia tab.1.

Tab. 1. Klasyfikacja grup interesu w Unii Europejskiej

Kategoria	Grupa interesu	Ilość zarejestrowanych podmiotów
I	Firmy konsultingowe, kancelarie prawne, niezależni konsultanci	1 298
II	Zatrudnieni lobbyści oraz stowarzyszenia branżowe, przemysłowe i zawodowe	5 583
III	Organizacje pozarządowe	2 848
IV	Ośrodki analityczne, instytucje naukowe i badawcze	812
V	Organizacje reprezentujące kościoły i wspólnoty religijne	50
VI	Organizacje reprezentujące władze lokalne, regionalne i gminne, inne podmioty publiczne lub mieszane itd.	529
Razem: 11 120		

Źródło: [11, wg stanu na dzień 06.02.2017].

Grupy interesu mogą być postrzegane jako:

- grupa ludzi, którzy popierają lub aktywnie pracują na rzecz wspólnego celu;
- grupa społeczna, której członkowie mając wspólny interes, starają się go wspólnie ochronić;

- grupa ludzi, których łączą nie tylko wspólne przekonania i cele, ale także wspólnota organizacyjna, utworzona po to, aby cele te osiągać [10, s. 138].

Działalność lobbingowa może być prowadzona przez organizacje działające na rzecz własnych interesów i we własnym inieniu, jak i przez podmioty które świadczą tego typu usługi. Do pierwszej grupy podmiotów należy zaliczyć grupy interesu, które można podzielić na [4, s. 179]:

- grupy biznesowe – podejmowane dla odniesienia korzyści o charakterze ekonomicznym np. duże przedsiębiorstwa, korporacje, pracodawcy i ich stowarzyszenia, zrzeszenia importerów i eksporterów, cechy oraz organizacje branżowe, tj.: izby producentów oraz izby rzemieślnicze,
- grupy związane z zawodem – związki zawodowe, partie polityczne, promocyjne, powołane ze względu na wspólne cele i postawy, np. ruchy ekologiczne, organizacje konsumenckie, stowarzyszenia gospodrcze, organizacje i stowarzyszenia społeczne, rząd i jego agendy, media, kręgi opiniotwórcze i liderzy opinii publicznej.

Druga grupa podmiotów zajmuje się lobbingiem na zlecenie, tj.: profesjonalne agencje lobbystyczne, agencje public relations oraz „wolni strzelcy“ lobbingu to na ogół znani politycy i wybitni parlamentarzyści posiadający kontakty oraz doświadczenie w prowadzeniu działalności lobbingowej [9, 42-43]. Podmioty prowadzące zawodowo działalność lobbingową w Polsce prezentuje tab. 2.

Tab. 2. Podmioty prowadzące zawodowo działalność lobbingową w Polsce

Rodzaj podmiotu	Liczba podmiotów
Firmy i przedsiębiorstwa wykonujące zawodową działalność lobbingową	249
Osoby fizyczne	148
Razem: 397	

Źródło: [12, stan na dzień 06.02.2017].

Zasadniczym celem działalności lobbingowej jest uzyskanie pożądanego wpływu na kluczowe decyzje państwowe mające wpływ na rozwiązania legislacyjne oraz rostrzygnięcia administracyjne dotyczące sfery politycznej i gospodarczej. Do adresatów działań lobbingowych zalicza się: decydentów, instytucje i organizacje przygotowujące projekty pod przyszłe decyzje. Są to m.in. [9, s. 43]:

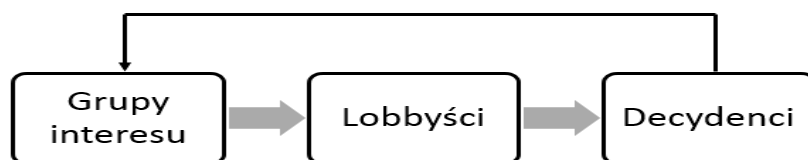
- przedstawiciele rządu i jego agendy,
- samorząd i administracja lokalna,
- organy doradcze,
- politycy i parlamentarzyści,
- opinia publiczna,
- wpływowe osobistości i uznane autorytety moralne,

- wszystkie inne osoby, organizacje, instytucje, które mają pośredni lub bezpośredni wpływ na kształt życia politycznego i gospodarczego państwa.

Reasumując powyższe rozważania, należy wskazać, że osoby, grupy społeczne i instytucje mogą występować zarówno jako podmioty, jak również jako adresaci działalności lobbingowej. O ich roli decydują działania czynione przez nie same lub wobec nich.

4. Budowanie relacji w procesie lobbingu

Lobbing jest nieodłączną częścią współczesnej demokracji. Pełni szereg funkcji pozwalających na sprawną komunikację między społeczeństwem, a demokratycznie wybraną władzą. Daje możliwość do nawiązywania kontaktów i budowania relacji między obywatelami a elitami rządzącymi, sprzyja rozwiązywaniu problemów politycznych, wmacnia demokrację przez umożliwienie obywatelom, a także organizacjom, uczestniczenia w procesach decyzyjnych i ustawodawczych [13]. W procesie lobbingu istotnymi podmiotem budowania relacji są: grupy interesu, lobbysci oraz decydenci (rys. 1).



Rys. 1. Relacje w procesie lobbingu

Źródło: opracowanie własne.

Lobbysta to podmiot nawiązujący kontakty z decydentami w celu przedstawienia interesów danej grupy społecznej. Ważne jest, aby miał jasno sprecyzowaną strategię działania. Powinien posiadać informacje z wiarygodnych źródeł, a w kontaktach z decydentami, być zawsze przygotowany i używać rzeczowych argumentów mających poparcie w dokumentacji (ekspertyzy, opracowania itp.) [8, s. 195]. Grupy interesu to organizacje nienastawione na zdobycie władzy, a jedynie na uczestniczenie w procesie podejmowania decyzji. Grupa interesu, aby móc wypełniać swoje zadania, powinna spełniać następujące warunki:

- musi być zorganizowana, a zakres jej funkcjonowania powinien być sprecyzowany, aby mogła działać skutecznie,
- powinna mieć wspólny dla wszystkich członków interes, materialny bądź moralny,
- powinna również realizować strategię przy użyciu odpowiednich środków.

Grupy interesu można sklasyfikować ze względu na charakter i sferę działalności (tabela 1). Wyróżnia się grupy działające w ramach systemu gospodarczego (np. stowarzyszenia pracodawców), grupy o charakterze samopomocowym (np. grupy kombatanckie), grupy reprezentujące wartości religijne, kulturowe lub naukowe, oraz ruchy społeczne (np. ekolodzy) [14, 128].

Główny ciężar nacisku wywieranego przez grupy interesu jest skierowany na ustawodawstwo oraz jednostkowe decyzje administracyjne. Podmiotami, na które jest wywierany wpływ, są funkcjonariusze publiczni posiadający kompetencje do decydowania o kwestiach politycznych, prawnych i administracyjnych. Dotyczy to w pierwszej kolejności parlamentarzystów i urzędników administracji państwowej (zwłaszcza na szczeblu rządowym) i obejmuje radnych i urzędników samorządowych, ale także np. pracowników agencji gospodarczych, czyli jednym słowem wszystkich podmiotów w jakikolwiek sposób decydujących w sprawach o charakterze publicznym, nawet jeśli by uprawnienia do podejmowania decyzji zostały im tylko delegowane.

Unijne procedury legislacyjne i decyzyjne charakteryzują się dużą złożonością, dlatego też specyfiką działalności lobbingowej w Brukseli jest konieczność jednoczesnego monitorowania przez lobbystów instytucji unijnych, tj.: Komisja Europejska, Parlament Europejski, Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów.

Kontakty lobbystów z instytucjami europejskimi odbywają się na różnych szczeblach w zależności od realizowanego celu mogą przybierać różne formy:

- udział przedstawicieli grup lobbingowych w pracach komitetów doradczych i grup eksperckich działających przy Komisji i Parlamencie,
- współpraca lobbystów z posłami i członkami komisji Parlamentu Europejskiego,
- niesformalizowane kontakty na szczeblu eksperckim,
- udział w konsultacjach prowadzonych przez Komisję Europejską w związku z publikowaniem tzw. Białych lub Zielonych Ksiąg,
- lobbing na forum niektórych instytucji europejskich.

Reasumując powyższe rozważania warto wskazać, że wraz ze wzrostem aktywności grup lobbingowych i ich nieformalnych kontaktów z instytucjami unijnymi rola Komitetów stopniowo maleje, a poszczególne podmioty skłaniają się ku lobbingowi bezpośredniemu, postrzeganemu jako bardziej skuteczna forma oddziaływania na procesy decyzyjne w Brukseli.

5. Podsumowanie

Lobbing ma na celu ułatwianie rozwiązywania sporów oraz problemów dotyczących konkretnej, zainteresowanej grupy. Kolejnym pozytywnym aspektem lobbingu jest budowanie relacji między decydentami a grupami interesu. Kształtowanie relacji w procesie lobbingu odbywa się w obszarach grup interesu w stosunku do władzy ustawodawczej i wykonawczej. Istotnym dla procesu lobbingu jest również obecność pośrednika – „lobbysty”, który od samego początku staje się ogniwem procesu komunikacji między obywatelami, czy grupami interesu, a decydentami. W opracowaniu zgodnie z jego złożonym celem dokonano analizy definicji lobbingu, przedstawiono podział grup interesu oraz wskazano podmioty mające wpływ na budowanie relacji w procesie lobbingu.

Bibliografia

- [1] Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. 2005 nr 169 poz. 1414.
- [2] **Kupiec L., Augustyn A.:** *Public relations*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2004.
- [3] **Jednak W.:** *Proces lobbingu na wybranych przykładach (Francja, Niemcy, Wielka Brytania, USA)*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działania*, pod red. Z. Machalskiego, L. Rubisza, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003.
- [4] **Jasiecki K., Molęda-Zdziech M., Kurczewska U.:** *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.
- [5] **Kukier K.:** *Lobbing w Unii Europejskiej*, Biuletyn Analiz UKiE, Nr 1, 1999.
- [6] **Mastromarco D.R., Saffer A.P., Biedrzycka U., Hryciuk K.:** *Sztuka lobbing w Polsce*, USAID/GEMINI Small Business Project, Warszawa 2005.
- [7] **Greer A., Hogget P.:** *Public Policies. Private Strategies and Local Public Spending Bodies*, Public Administration, Vol. 2, 1999.
- [8] **Sroka J.:** *Lobbing jako strategia promocji interesów grupowych*, [w:] *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, pod red. A. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- [9] **Grzenkowska M., Mruk H.:** *Lobbing jako instrument Public Relations*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001.
- [10] **Ćwiklińska J.:** *Grupy interesu w semantycznej przestrzeni publicznej*, International Journal of Management and Economics, Nr 21, 2007.
- [11] Rejestr służący przejrzystości Europa EU
<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=pl&action=prepareView> (dostęp: 06.02.2017).
- [12] MSWiA, Rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową,
<https://bip.mswia.gov.pl/bip/rejestr-podmiotow-wykon/23846,Rejestr-podmiotow-wykonujacych-zawodowa-dzialalnosc-lobbingowa.html> (dostęp: 06.02.2017).
- [13] **Hope E.:** *Public relations instytucji użyteczności publicznej*, Biblioteka Public relations, Gdańsk 2005.
- [14] **Andrzejewski P.:** *Sztuka budowania wizerunku osób, firm i instytucji*, Wydawnictwo Forum Media, Poznań 2003.