

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

<https://doi.org/10.18778/8088-297-3>

*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.

2. Anglosaskie korzenie lobbingu¹

Początki działalności publicznej, którą współcześnie określamy mianem lobbingu zbiegają się z dynamicznym rozwojem angielskiego parlamentarizmu w połowie XIX w.² Zapoczątkowana w 1832 r. reforma prawa wyborczego powiększyła listę osób uprawnionych do głosowania o warstwy średnie. Przełamując dotychczasową dominację arystokracji w parlamencie, w istotny sposób wzmocniono legitymizację Izby Gmin. Poprzez kolejne reformy z końca lat 80. XIX w. i z początku XX w. skład Izby Gmin stopniowo ewoluował w kierunku szerszej reprezentacji społeczeństwa³.

Wiek XIX – na co zwraca uwagę George M. Trevelyan – natchnął świeżą demokratyczną energią brytyjskie ciało legislacyjne⁴. Nowe horyzonty w skomplikowanych i podlegających stałym przemianom stosunkach pomiędzy samorządem lokalnym a rządem centralnym, przedsiębiorczością prywatną a inicjatywą państwa, wyznaczyła ewolucja apolitycznej służby państwowej z jej nagromadzonymi zasobami wiedzy, doświadczenia i zdrowej tradycji⁵. Równocześnie tworzyły się nowe organizmy publicznoprawne i prywatnoprawne zajmujące się każdą dziedziną życia. Powstawały związki zawodowe, towarzystwa spółdzielcze, towarzystwa samopomocowe, ligi, komitety filantropijne, komitety kulturalne itp.⁶ Na forum parlamentu i w jego kuluarach dochodziło do dynamicznego ścierania się przeciwstawnych interesów. Po jednej stronie występowały zorganizowane ruchy intelektualne i społeczne, które próbowały utrzymać przysługujące im dotychczas przywileje. Po drugiej – stali reformatorzy angielskiego parlamentarizmu, którzy dostrzegali potrzebę demokratycznych zmian. Czerpali oni swoje idee polityczne przede wszystkim z dorobku Jeremy'ego Benthama. Głosili zasady równości, powszechności wyborów, wolności konkurencji. W ślad za Adamem Smithem postulo-

1 Podstawą tego podrozdziału jest opracowanie: M. Kalinowski, *Historyczne uwarunkowania lobbingu w Stanach Zjednoczonych*, [w:] *Przegląd badań nad historią gospodarczą w XXI wieku*, red. R. Matera, A. Pieczewski, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.

2 Por. K. Jasiołki, *Co to jest lobbing*, [w:] K. Jasiołki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 13.

3 W. Żebrowski, *Współczesne systemy polityczne. Zarys teorii i praktyka w wybranych państwach świata*, Wyd. Olsztyńskiej Szkoły Wyższej im. Józefa Rusieckiego, Olsztyn 2005, s. 60.

4 G. M. Trevelyan, *Historia Anglii*, PWN, Warszawa 1963, s. 733.

5 Ibidem, s. 733.

6 Ibidem.

wali zmniejszenie podatków i ograniczanie interwencjonizmu państwa. Upatrywali w tym źródła materialnego, ekonomicznego i społecznego postępu. Wielu spodziewało się też, że taki będzie wynik reformy systemu parlamentarnego.

Praktyka dowiodła, iż postulowany w kręgach reformatorskich „liberalizm” oznaczał nie mniej, lecz więcej „rządzenia”⁷. W odpowiedzi rosła liczba podmiotów zainteresowanych projektowanymi kierunkami zmian polityczno-gospodarczych. Tworzyły je wpływowe kręgi brytyjskiej finansjery, wielcy właściciele ziemscy, zamożni kupcy. Poprzez podtrzymywanie osobistych kontaktów z członkami Izby Gmin i Izby Lordów pragnęli oni uzyskać wpływ na kształt dotyczącego ich prawodawstwa.

Początkowo były to spotkania o charakterze nieoficjalnym – kuluarowym. Zwykle odbywały się w pomieszczeniach przylegających do sali obrad, stąd pojawiające się określenie *lobby* (w dosłownym tłumaczeniu – „korytarz, kuluary”). Z czasem spotkania te przekształciły się w relacje symbiotyczne. W obiegowej praktyce parlamentarnej zaczęto je określać terminem *lobbying*⁸. Podmioty, które pragnęły uzyskać możliwość stałego egzekwowania swoich postulatów ekonomicznych, zyskały miano *lobby-agents*. Według różnych źródeł historycznych obydwie określenia wpisały się na stałe w arkania brytyjskiego systemu gabinetowo-parlamentarnego w latach 40. XIX w.

Niezależnie od korzeni brytyjskich, lobbying dynamicznie rozwijał się w systemie politycznym Stanów Zjednoczonych. Rodowód współczesnego rozumienia określenia *lobbying* wiąże się w tamtejszej tradycji prawnoustrojowej m.in. z funkcjonowaniem nieformalnej grupy amerykańskich przedsiębiorców zrzeszonych wokół tzw. hotelu Willard⁹. Początki lobbingu w USA – jak pisał Stanisław Ehrlich – przypadły na czasy, „kiedy kompanie kupowały całe legislatury, nie bawiąc się w korumpowanie poszczególnych wybrańców ludu; kiedy indywidualni przedsiębiorcy załatwiali swoje interesy, pozyskawszy względy kilku najbardziej wpływo-

7 Ibidem, s. 727.

8 Zdaniem Krzysztofa Jasiockiego, ewoluował on od *lobby-agents*, przez neologizm *lobbyist* do współczesnego *lobbying*. Zob. K. Jasiocki, *Lobbying jako narzędzie biznesu*, „Biuletyn Informacyjny Zespołu Etyki Biznesu” 2002, nr 63, s. 1.

9 W 1850 r. zamożni bracia Willard zakupili usytuowany w centrum Waszyngtonu hotel. Przez wzgląd na stosunkowo bliskie położenie Białego Domu oraz budynków Kongresu stołowali się w nim członkowie Kongresu Stanów Zjednoczonych. W 1860 r. w hotelu Willard miał po raz pierwszy pojawić się przyszły prezydent Ulysses S. Grant. Zgodnie z powtarzaną anegdotą pogardliwym terminem – *the lobbyists* – określił oczekującą na niego grupę zniecierpliwionych, hałaśliwie zachowujących się przedsiębiorców.

wych kongresmenów”¹⁰. W końcu lat 80. XIX w. na gruncie amerykańskim ukształtował się swoisty przemysł lobbingowy (*lobbying industry*)¹¹. Gwałtowne nasilenie się tego zjawiska w stosunkowo krótkim okresie wynikało z dwóch zasadniczych czynników.

Na lata 1861–1897 przypadła niespotykana wcześniej intensyfikacja politycznego współzawodnictwa pomiędzy Partią Republikańską i Demokratami. Obydwie partie zareagowały na ten fakt próbą wzmocnienia struktur lokalnych. Polityczni liderzy – jak zauważa Morton Keller – w krótkim okresie doprowadzili do perfekcji funkcjonowanie „politycznej maszyny” zdolnej dostarczać poparcie wyborcze w zamian za wymierne przywileje ustawodawcze¹². Mechanizm jej funkcjonowania opierał się na tysiącach pracowników najniższego szczebla w drabinie społecznej. Dochodzili do tego imigranci bez znajomości języka, bezrobotni, pracownicy niewykwalifikowani, czyli ci wszyscy, którzy – powiązani więzami zależności – działali w przekonaniu, że bez struktur organizacji niewiele znaczą¹³.

Nadzór nad organizacjami sprawowali lokalni „bossowie”, którzy dysponowali praktycznie nieograniczoną władzą. Rozstrzygając spory oraz godząc przeciwstawne interesy, zapewniali bezproblemowe funkcjonowanie oddolnej maszyny wyborczej. Nie pretendowali jednocześnie do eksponowanych urzędów publicznych, pozostając zwykle w cieniu. Niemniej to w rękach „bossów” spoczywała selekcja kandydatów na wybieralne urzędy. Dysponując odpowiednimi zasobami ludzkimi i siecią rozgałęzionych kontaktów, „bossowie” stanowili swego rodzaju ogniwo pośredniczące pomiędzy kandydatem na urząd publiczny a interesami wpływowych korporacji. W pogoni za politycznym wpływem inicjowali oni kontakty, które z czasem przyjmowały formę stałych powiązań świata biznesu i polityki. Dochodziły do tego nieformalne układy ze związkami zawodowymi, których przywódcy stanowili cenne źródło politycznego wsparcia. Paradoksalnie, sami „bossowie” często byli traktowani instrumentalnie. Funkcjonowali jako „narzędzie polityczne” w ręku wpływowych korporacji. Decydującym argumentem po stronie wpływowych kręgów przemysłowych była siła finansowego przekonywania oraz możliwość zapewnienia dobrze płatnych stanowisk¹⁴. W ten sposób tworzył się specyficzny system powiązań, który na długie lata ukształtował ame-

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

11 Jednym z pierwszych badaczy zajmujących się problematyką lobbingu na gruncie amerykańskim był James Bryce.

12 M. Keller, *Affairs of State: Public Life in Late Nineteenth-Century America*, Harvard University Press, Cambridge 1977.

13 Por. S. Ehrlich, *op. cit.*, s. 121.

14 *Ibidem*, s. 118–141.

rykański system wyborczy – kanał transmisji interesów, stanowiący początek wykorzystywania pośrednictwa jako źródła intratnych dochodów.

Z drugiej strony, aktywność lobbingowa instytucjonalnie wpisywała się w realia systemu politycznego Stanów Zjednoczonych. Regulamin obu izb parlamentarnych od początku gwarantował każdemu z członków Kongresu wyłączność inicjatywy ustawodawczej¹⁵. Mówiący o tym zapis, będący wyrazem dążenia do wzmocnienia pozycji politycznej kongresmenów, w praktyce otwierał nieograniczony horyzont działań dla przedstawicieli różnorodnych środowisk gospodarczych. Wpływowi reprezentanci kompanii handlowych i towarzystw przemysłowych systematycznie rozbudowywali sieci powiązań z członkami Kongresu. Traktowali je jako bezcenne źródło informacji dotyczących przygotowywanych projektów ustawodawczych¹⁶. W zamian oferowali wsparcie finansowe kampanii wyborczych. Znacznie częściej były to jednak drobne prezenty, o wartości niewspółmiernie małej w stosunku do osiągniętych korzyści ustawodawczych.

Z biegiem czasu pojawili się obrotni przedsiębiorcy, którzy wykorzystywali nabyte wcześniej kontakty do reprezentowania i wspierania podmiotów trzecich. Powoli rodził się nowy, dobrze płatny zawód – lobbyści, czyli pośrednika w wymianie korzyści pomiędzy kongresmenem a ukrytym w cieniu zleceniodawcą usług polityczno-biznesowych. Zawodowi lobbyści podejmowali się reprezentacji każdego, kto tylko dysponował odpowiednio zasobnymi funduszami „politycznego przekonywania”. Warto zaznaczyć, że obszar ich działania obejmował przede wszystkim stałe komisje Kongresu. Praktyka funkcjonowania amerykańskiego systemu politycznego wskazuje, że to komisje wytyczają zasadniczy kierunek procesu ustawodawczego. Są one w związku z tym szczególnie bliskim forum spotkania biznesu z legislatywą, będącym obszarem forsowania przeciwstawnych interesów społeczno-gospodarczych.

Pierwsi amerykańscy lobbyści uzasadniali swoje działania wprowadzoną w 1791 r. pierwszą poprawką do Konstytucji¹⁷. Stanowiła ona, że „Kongres nie uchwali żadnej ustawy [...] ograniczającej [...] prawo

15 Jedynie projekt budżetu jest wnoszony przez urzędującego prezydenta.

16 Według jednego z pierwszych systematycznych raportów autorstwa Pendletona Herringa w Waszyngtonie w 1914 r. funkcjonowało ok. 800 stowarzyszeń branżowych. W 1923 r. ich liczba wzrosła do 1500. Z tego ok. 60–100 grup uznawano za efektywne w ukierunkowanym lobbingu. Zob. P. Herring, *Group Representation before Congress*, Macmillan, New York 1932, za: B. L. Loomis, *From the Framing to the Fifties: Lobbying in Constitutional and Historical Contexts*, „Extensions: A Journal of the Carl Albert Congressional Research and Studies Center” 2006, no. 1–7.

17 Należy zauważyć, że powoływanie się na pierwszą poprawkę do Konstytucji jest stałym argumentem zawodowych lobbyistów w dyskusji na temat miejsca lobbingu w systemie politycznym Stanów Zjednoczonych.

ludu do spokojnych zgromadzeń i do wnoszenia do rządu petycji o naprawienie krzywd¹⁸. W praktyce ostatni akapit otwierał nieograniczone pole działania dla podmiotów zainteresowanych sektorowymi regulacjami. W ramach nieformalnych kontaktów z wpływowymi członkami legislatury lobbyści forsowali przede wszystkim projekty związane z pozyskiwaniem subsydiów rządowych, zmianami w polityce celnej, polityce podatkowej, preferencyjnym udziałem w projektach budowy sieci kolejowych¹⁹. Duże znaczenie na ówczesnej scenie politycznej odgrywali również przedstawiciele sektora rolnego²⁰.

Obraz przetargów politycznych na amerykańskiej scenie politycznej w końcu XIX i na początku XX w. – jak zauważa S. Ehrlich – daleko odbiegał zatem od wizji idealnej, tzn. wizerunku powstających jak grzyby po deszczu nowych lobby, będących wyrazem reprezentacji funkcjonalnej i zawodowej, stanowiących cenne – w założeniu – uzupełnienie reprezentacji geograficzno-politycznej wykreowanej w wyniku wyborów²¹. W praktyce dochodziło do przesłonięcia działalności partyjnej przez podmioty dysponujące szczególnymi przywilejami. Nie miały one obowiązku ujawniania źródeł swojego finansowania, dochodów i wydatków publicznych. Nie podlegały wymogom ujawniania szczegółowych informacji odnośnie do całokształtu prowadzonej przez siebie aktywności publicznej.

Podsumowując, można powiedzieć, że początki lobbingu przypadły na okres dynamicznych zmian w brytyjskim i amerykańskim systemie politycznym. Zbiegły się w czasie z reorientacją dotychczasowych standardów tamtejszych demokracji oraz budową nowych reguł gry politycznej. We wstępnej fazie rozwoju zjawisko lobbingu wypełniała aktywność publiczna, pozostająca na pograniczu obowiązującego prawa. Opierała się ona przede wszystkim na nieformalnej sieci powiązań gospodarczo-politycznych. Kularowe spotkania, negocjacje i rozgrywki interpersonalne służyły z góry nakreślonemu celowi – pozyskiwaniu dóbr pozostających poza „kontrolą” mechanizmu rynkowego. W praktyce lobbing sprowadzał się najczęściej do trzystopniowej strategii publicznego oddziaływania. Pierwszy krok to wstępne rozpoznanie przewidywanych kierunków projektowanego ustawodawstwa. Korzystano tu powszechnie z wypracowanych wcześniej ścieżek dostępu do legislatorów. W dalszej

18 *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki z 17 IX 1787 (wraz z poprawkami)*, [w:] *Historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, red. B. Lesiński, Wyd. Ars Boni et Aequi, Poznań 1995, s. 195.

19 Por. K. Jasiołkowski, *Co to jest lobbing?...*, s. 15.

20 E. Karpowicz, *Lobbing we współczesnym świecie – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1999, s. 9.

21 S. Ehrlich, *op. cit.*, s. 112.

kolejności istotne było pozyskanie przychylności – bądź jeszcze lepiej głosów – członków legislatury. Na tym etapie potrzebne były środki finansowe. Docelowo chodziło o doprowadzenie do rozstrzygnięć ustawowych, uwzględniających propozycje i postulaty lobbystów.

3. Pierwsze próby uregulowań prawnych

Pierwszą, nieudaną próbą uregulowania działalności lobbingsowej na poziomie federalnym była rezolucja Izby Reprezentantów z 1876 r. Wprowadzała ona wymóg rejestracji lobbystów w biurze przewodniczącego Izby²². Szybko okazało się jednak, że od strony praktycznej regulacja jest niedopracowana. W konsekwencji ustalenia te ograniczono do bieżącej kadencji Kongresu.

Ważną rolę we wdrażaniu prawodawstwa regulującego lobbings odegrał senator Hugo Black z Alabamy. W 1930 r. wydał on indywidualną „wojnę” korupcji towarzyszącej waszyngtońskiemu lobbingsowi. Black postulował obowiązkową rejestrację danych osobowych lobbystów, otrzymywanych przez nich wynagrodzeń i miesięcznych wydatków. Żądał także wprowadzenia szczegółowej sprawozdawczości w zakresie celów prowadzonej działalności²³. Głoszone przez Blacka postulaty długo pozostawały bez odpowiedzi. Przełom przyniosła wiosna 1935 r., kiedy stowarzyszenie przedsiębiorstw użyteczności publicznej (Public Utility Holding Company) podjęło szeroko zakrojoną próbę zablokowania rezolucji dzielącej holding na mniejsze podmioty rynkowe. Lobbyści skoordynowali swoje wysiłki, zalewając Kongres setkami telegramów, w których żądano od senatorów głosowania przeciwko ustawie. Black zorganizował w tej kwestii debatę. Pokazała ona niezbitcie, że lobbyści spersonifikowali wyborców, dyktując telegramy poprzez Western Union Associates. W rezultacie prowadzonego śledztwa wprowadzono (ustawą *Public Utilities Holding Company Act*) obowiązek rejestracji wszystkich lobbystów występujących z ramienia przedsiębiorstw użyteczności publicznej²⁴.

W 1938 r. wprowadzono ustawę o rejestracji rzeczników obcych interesów (*The Foreign Agents Registration Act*). Była to pierwsza próba

22 S. Fatka, J. M. Levien, *Protecting the Right to Petition: Why a Lobbying Contingency Fee Prohibition Violates the Constitution*, „Harvard Journal of Legislation” 1998, no. 35, s. 563.

23 Zob. *Lobbying and the Law. History of the Lobbying Disclosure Act*, www.opensecrets.org (dostęp: 01.06.2016).

24 Podobny, sektorowy wydzźwięk miała ustawa *Merchant Marine Act*. Obowiązkowi rejestracji podlegali lobbyści zatrudniani przez producentów statków.

kompleksowej regulacji tzw. lobbingu politycznego (termin w rozumieniu współczesnym). Dotyczyła nasilającej się działalności propagandowej ze strony państw ościennych. Zapisy ustawowe miały w założeniu przeciwdziałać agitowaniu szeroko rozumianej opinii publicznej. Pierwotnie centralny zwrot ustawy „*foreign propaganda*” brzmiał „*nazi propaganda*”. W wersji ostatecznej został jednak zmodyfikowany pod kątem uwzględnienia rosnących obaw dotyczących wpływów prokomunistycznych²⁵.

Za kamień milowy w rozwoju zinstytucjonalizowanego lobbingu należy uznać przyjętą w 1946 r. przez Kongres Stanów Zjednoczonych federalną ustawę o kontroli lobbingu²⁶. Po raz pierwszy oficjalnie uznano, że aktywność lobbingowa – z punktu widzenia przejrzystości jej odbioru społecznego – powinna wyjść poza kuluary debat parlamentarnych. Zasadniczym celem przyświecającym autorom ustawy było wdrożenie kompleksowego systemu rejestracji i, co za tym idzie, identyfikacji podmiotów podejmujących działalność lobbingową na terenie Kongresu²⁷. W konsekwencji chodziło o umożliwienie opinii publicznej zapoznania się z kanałami dostępu lobbystów do wybieralnych polityków. Artykuł 308 ustawy nakładał na

każdą osobę, która angażuje się osobiście w opłacaną bądź wszelką inną rozmyślną działalność polegającą na próbach wywierania wpływu na sukces bądź porażkę wprowadzanych przez Kongres Stanów Zjednoczonych projektów legislacyjnych, zanim podejmie taką działalność, obowiązek rejestracji w biurze sekretarza Senatu i w biurze przewodniczącego Izby Reprezentantów²⁸.

W myśl ustawy rejestracja obejmowała: „dane osobowe, dane firmowe, dane zleceniodawcy, okres zatrudnienia, przewidywane wynagrodzenie oraz ponoszone wydatki”²⁹.

W praktyce politycznej przepisy regulowały jedynie niewielki obszar działania lobbystów, tj. ich bezpośrednie kontakty z członkami Senatu i Izby Reprezentantów. Poza kontrolą legislacyjną pozostawał właściwie cały obszar relacji na poziomie poszczególnych resortów rządowych. Znamienne, że nie wprowadzono także obowiązku publikowania szczegółowej rejestracji obrotów firm lobbingowych oraz wymogu ewidencjonowania źródeł ich finansowania.

25 M. Spak, *America for Sale: When Well-Connected Former Federal Officials Peddle Their Influence to the Highest Bidder*, „Kentucky Law Journal” 1990, no. 78, s. 242–243, za: *Lobbying and the Law...*

26 *Federal Regulation of Lobbying Act of 1946*, Public Law 79-601, U.S. Congress.

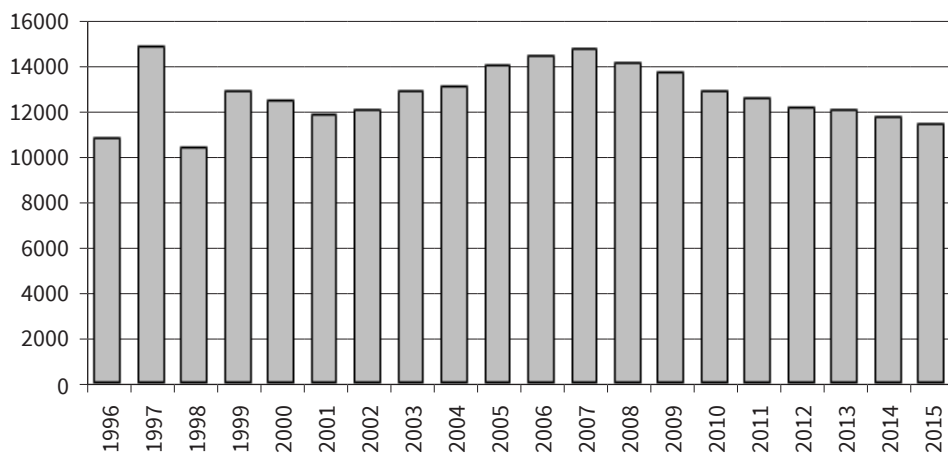
27 *Lobbying and the Law...*

28 *Federal Regulation of Lobbying Act...*, Sec. 308.

29 *Ibidem*.

4. Czym jest współczesny lobbying?

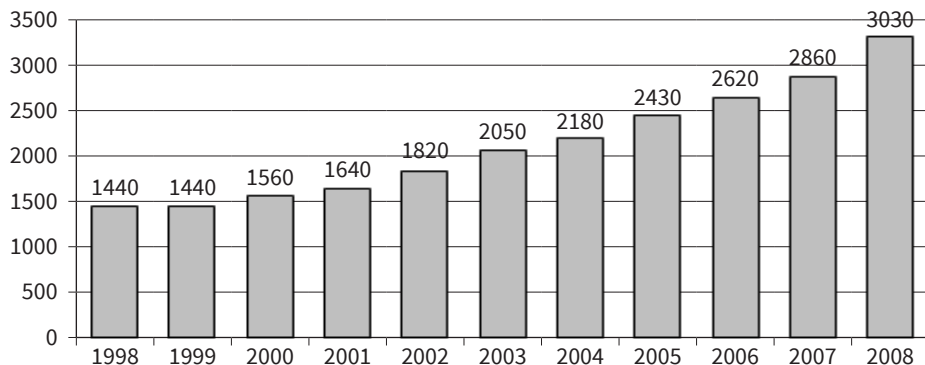
Współcześnie Stany Zjednoczone przodują zarówno w skali nakładów ponoszonych co roku na działania o charakterze lobbingowym, jak i w ogólnej liczbie podmiotów podejmujących tego typu aktywność publiczną. Wymóg publikacji danych dotyczących zewidencjonowanych podmiotów prowadzących działalność lobbingową wprowadzono z dniem 1 stycznia 1996 r. aktem prawnym pod nazwą *Lobbying Disclosure Act*. Zniósł on w całości starą ustawę z 1946 r. Według zapisu obowiązującej obecnie ustawy termin „lobbysta” odnosi się do każdego podmiotu (fizycznego bądź prawnego), który jest zatrudniony lub zaangażowany przez klienta w zamian za finansowe – lub innego rodzaju – zadośćuczynienie za dokonanie usługi obejmującej więcej niż jeden kontakt o podłożu lobbingowym. Nie dotyczy on podmiotów, którym czynności lobbingowe zajmują mniej niż 20% czasu przeznaczanego na tego rodzaju usługę na przestrzeni 6 miesięcy³⁰. Liczbę lobbystów zarejestrowanych na mocy ustawy w latach 1996–2015 przedstawia wykres 1.1. Na wykresach 1.2 i 1.3 pokazano oficjalne dane dotyczące nakładów finansowych przeznaczanych na lobbying w latach 1998–2015.



Wykres 1.1. Lobbyści zarejestrowani w sekretariacie Senatu oraz w biurze sekretarza Izby Reprezentantów w USA w latach 1996–2015

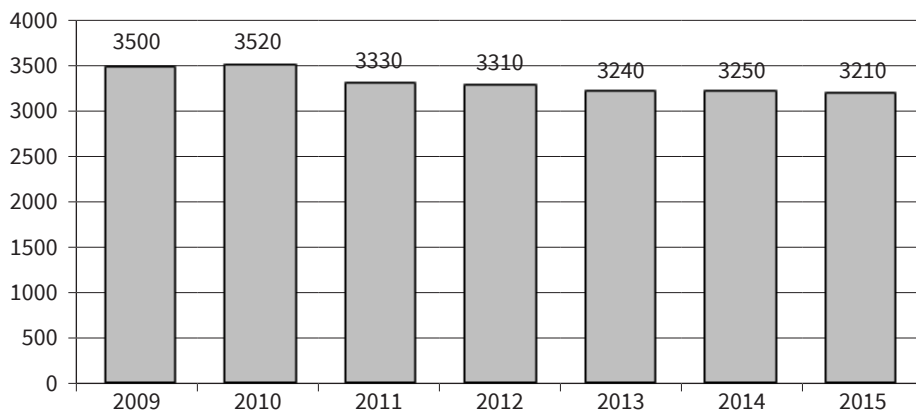
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Senate Office of Public Records – www.senate.gov; Center for Responsive Politics – www.opensecrets.org (dostęp: 1.06.2016).

30 Por. *Lobbying Disclosure Act of 1995*, Public Law 104-65, 104th U.S. Congress, Sec. 3, § 1602 (10).



Wykres 1.2. Wydatki ponoszone na prowadzenie lobbingu w USA w latach 1998–2008 (w mln USD)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.opensecrets.org/lobbyists (dostęp: 1.06.2016).



Wykres 1.3. Wydatki ponoszone na prowadzenie lobbingu w USA w latach 2009–2015 (w mln USD)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.opensecrets.org/lobbyists (dostęp: 1.06.2016).

Bez przesady można powiedzieć, że obok sztandarowego przykładu Stanów Zjednoczonych również w wielu innych ugruntowanych systemach demokratycznych lobbing stanowi integralną część procesów podejmowania strategicznych decyzji publicznych³¹. Jak pisze Barbara

31 Por. W. Jednaka, *Proces lobbingu na wybranych przykładach (Francja, Niemcy, Wielka Brytania, USA)*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 379–392.

Rozwadowska, „współczesny lobbying jest pojęciem, które nabiera coraz szerszego znaczenia. Nie jest to już działalność kojarzona z parlamentem i ustawodawstwem, lecz odnosi się także do wywierania wpływu na decyzje poszczególnych polityków, instytucji publicznych, władz lokalnych, a nawet wymiaru sprawiedliwości”³². Należy podkreślić, że na nowe treści instytucjonalne lobbingu wpłynęło kilka istotnych przesłanek.

Po pierwsze, dynamiczny rozwój współczesnych demokracji przeorientował charakter procesu wdrażania nowego ustawodawstwa. Różnorodne formy konsultacji społecznych stały się – szczególnie w ugruntowanych systemach politycznych – nieodłącznym elementem kształtowania ładu publicznego. Obok tradycyjnych form działań zbiorowych, czyli związków zawodowych i izb gospodarczych, ustawicznie powstają nowe organizmy prawne, tj. fundacje, stowarzyszenia, zrzeszenia pracodawców. Rośnie tym samym liczba podmiotów zaangażowanych w proces konstruowania polityk sektorowych.

Po drugie, postępujący od połowy lat 40. wzrost wydatków sektora rządowego w krajach wysoko uprzemysłowionych samoistnie wykreował nowy profil zysków. Dla przedsiębiorców potrafiących korzystać z „dobroczynnej ręki rządu” transfer zasobów publicznych stał się cennym źródłem dochodów prywatnych. Wzmoczona aktywność podmiotów prywatnoprawnych, funkcjonujących w obrębie sektorów gospodarczych podlegających ścisłej regulacji państwa, znajduje racjonalne uzasadnienie. Ich działalność i potencjalne zyski stały się bowiem w przeważającej części zależne od decyzji politycznych. Dobrymi tego przykładami są sektor energetyczny, przemysł zbrojeniowy oraz rolnictwo wraz ze swoim szeroko rozumianym otoczeniem.

Po trzecie, globalny charakter kształtowania procesów społecznych zmienił poziom prowadzenia i oddziaływania lobbingu. Podmioty zainteresowane tego rodzaju aktywnością publiczną mogą obecnie częściej realizować swoje dążenia, uczestnicząc w kształtowaniu stosunków międzynarodowych. Oddziaływanie za pośrednictwem krajowych struktur politycznych uległo wzmocnieniu poziomem ponadnarodowym. Bariery pozostają w tym wypadku jedynie zasoby finansowe i organizacyjne. Klasykcznym przykładem ponadnarodowego lobbingu pozostają dziś instytucje Unii Europejskiej. Złożoność unijnej biurokracji, skomplikowane struktury podejmowania decyzji, a jednocześnie stosowana w praktyce zasada „dialogu społecznego” otworzyły kanały dostępu do decydentów z ramienia unijnej administracji. Korzystają z tego faktu podmioty

32 B. Rozwadowska, *Public Relations – teoria, praktyka, perspektywy*, Wyd. Studio Emka, Warszawa 2002, s. 236.

zainteresowane pozyskiwaniem wpływu na politykę redystrybucyjną UE, których liczba z roku na rok stale rośnie³³.

Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki, dość oczywiste wydaje się stwierdzenie, że współczesnemu lobbingowi przypisuje się o wiele szersze znaczenie, niż to miało miejsce pierwotnie. Jak zauważa Waldemar J. Wołpiuk, „funkcja lobbingu rozszerza się stopniowo na dziedziny nie- stanowiące jego zadań pojmowanych w sposób tradycyjny”³⁴. Jednocześnie sam termin wykorzystywany jest do nazywania zbyt wielu zjawisk, w przypadku których stosowane są jedynie metody i techniki charakterystyczne dla lobbingu³⁵.

Rodzą się w związku z tym pytania: Co jest przedmiotem współczesnej działalności lobbingowej? Jakie formy i metody prowadzenia lobbingu obserwujemy w praktyce? W celu udzielenia na nie odpowiedzi przedstawie- my zwięzły przegląd współczesnych ujęć i definicji lobbingu.

4.1. Przegląd definicji politologicznych i socjologicznych³⁶

Amerykański politolog Alan Rosenthal sprowadza aktywność lobbingową do „praktycznych prób wpływania na decyzje rządu”³⁷. W podobnym duchu wypowiada się inny badacz systemów politycznych, Anthony J. Nownes, który wskazuje, że lobbing „to próba projektowanego oddziały- wania na konkretne decyzje administracji publicznej”³⁸. Z kolei Stuart Thomson i Steve John definiują lobbing jako „dowolne działanie, przed- sięwzięte w celu wpływania na funkcjonowanie instytucji państwowych, czyli wszystkich składowych centralnej i lokalnej administracji oraz in- nych organów publicznych”³⁹. Polem działalności lobbingowej pozostaje legislacja, regulacje i wszelkie inne decyzje polityczne⁴⁰.

33 Szacunkowe dane Komisji Europejskiej z 2006 r. mówią o około 2,6 tys. grup pro- wadzących działalność lobbingową na terenie instytucji unijnych.

34 W. J. Wołpiuk, *Lobbing. Próba ustalenia treści pojęcia i funkcji prawnopublicznych*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4, s. 12.

35 Ibidem.

36 Podstawą tego podrozdziału jest opracowanie: M. Kalinowski, *Przedmiot lobbin- gu z perspektywy etycznej*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2013, t. 15, s. 146–156.

37 A. Rosenthal, *The Third House. Lobbyists and Lobbying in the States*, CQ Press, Washington 2001, s. 1.

38 A. J. Nownes, *Total lobbying: What lobbyists want (and how they try to get it)*, Cam- bridge University Press, Cambridge 2006, s. 5.

39 S. Thomson, S. John, *Public Affairs in Practice: A Practical Guide to Lobbying*, MPG Books Ltd, Bodmin Cornwall 2001, s. 3.

40 Ibidem.

Przytoczone wyżej definicje wyznaczają bardzo szerokie ramy lobbingu. Zauważmy, że określenia: „wpływanie”, „projektowe oddziaływanie” są bardzo ogólne. W istocie rzeczy mogą zatem oznaczać każdą czynność zmierzającą do uzyskania określonych rozwiązań w danym segmencie zagadnień społeczno-gospodarczych. Zarówno korespondencja z wybieralnym politykiem, indywidualne z nim spotkanie, jak i zorganizowane sympozjum z udziałem tegoż polityka – poparte ukierunkowaną argumentacją ze strony inicjującej taki rodzaj kontaktów – noszą znamiona „wpływania” na jego decyzje. Trudno wszakże uznać, że bezzwrotna korespondencja ma potencjał „przekonywania” porównywalny z podtrzymywaniem bezpośrednich, bliskich relacji interpersonalnych.

Krzysztof Zalega, przyjmując, że lobbying oznacza „wyspecjalizowane wpływanie na proces legislacyjny”, dodaje, iż wiąże się ono z zewnętrznym kształtowaniem procesu ustawodawczego⁴¹. Istotny jest fakt, że aktywność lobbyingowa nie obejmuje żadnej z form wzajemnych interakcji wewnątrz administracji państwowej. Interpersonalne kontakty pomiędzy urzędnikami, uzgadnianie stanowisk, międzyresortowe porozumienia – nawet jeśli zawierają w sobie typowe cechy „wywierania wpływu” – nie spełniają znamion lobbingu.

W. J. Wołpiuk definiuje lobbying jako „działalność, której celem jest zapewnienie wpływu na decyzje publiczne, zwłaszcza na ustawodawstwo, wykonywaną przez podmioty zainteresowane realizacją ich interesów, za pomocą swoistych metod i środków”⁴². Podkreśla jednocześnie, że może ona mieć charakter jawny bądź skryty⁴³. W ujęciu cytowanego autora zaakcentowane są dwa ważne elementy lobbingu. Po pierwsze, cel przewodni tego rodzaju aktywności publicznej – jest nim realizacja interesów podmiotu lobbingującego. Po drugie, szeroki zakres metod oddziaływania zapewniających określonym podmiotom realizację własnych interesów. Warto także zwrócić uwagę na interpretację sformułowania: „decyzje publiczne”. W. J. Wołpiuk uściśliła, że chodzi tu o „czynność organu władzy publicznej, wyrażoną w formie aktu prawnego, który ma moc obowiązującą w zakresie (na obszarze) działania organów, które te decyzje podjęły”⁴⁴. Nie są to więc decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych. Marcin Jakubowski i Andrzej Kaczorowski precyzują, że rozwiązania te dotyczą m.in.: stanowienia przepisów kształtowania kierunków polityki państwa, przyjmowania planów rozwoju (na wszystkich poziomach

41 K. Zalega, *Lobbing – problem jedynie do uregulowania?*, „Kontrola Państwowa” 2003, nr 6, s. 43.

42 W. J. Wołpiuk, *op. cit.*, s. 18.

43 *Ibidem*, s. 16–19.

44 *Ibidem*, s. 18.

zarządzania), mianowania na stanowiska publiczne, wydawania koncesji i zezwoleń, zawierania umów z rządem, zwalniania lub ograniczania obowiązków publicznoprawnych, gwarantowania kredytów⁴⁵.

Według Ewy Karpowicz lobbing jest „stosowanym w życiu politycznym środkiem, służącym do wywierania wpływu na decyzje polityczne oraz na kształt ustaw i innych aktów prawnych poprzez uczestnictwo w procesie ich tworzenia, modyfikacji lub uchylania”⁴⁶. Ta sama autorka wyodrębnia podstawowe kryteria, pozwalające zaliczyć określony profil aktywności publicznej do lobbingu, a mianowicie:

- kryterium celu – lobbing to wywieranie wpływu na parlamentarny i rządowy proces podejmowania decyzji; adresatem lobbingu jest konkretny funkcjonariusz władz publicznych wszystkich szczebli, zaś nigdy inny podmiot prawny (korporacja branżowa, organizacja społeczna itp.);
- kryterium zamiaru – podstawę lobbingu stanowi świadomy, ukierunkowany zamiar wpływu na decyzje dotyczące określonych polityk sektorowych; znamion lobbingu nie spełnia zatem działanie, które w praktyce doprowadziło do modyfikacji określonych decyzji, lecz nie było ono intencją działającego;
- kryterium pośrednictwa – lobbing zakłada istnienie podmiotu pośredniczącego pomiędzy obywatelem a przedstawicielem administracji publicznej. Jednostka, która samodzielnie (we własnym imieniu) podejmuje próbę wpływania na decydentów nie jest uważana za lobbystę⁴⁷.

Kryteria celu i zamiaru są dość oczywiste, warto jednak zwrócić uwagę na kryterium pośrednictwa. Pozwala ono rozgraniczyć od lobbingu jednostkową inicjatywę polityczną. Innymi słowy, wszelkie działania, które dana jednostka podejmuje w sferze wpływu na określone rozwiązania publiczne, czyniąc to w interesie własnym, nie powinny być uznawane za przejaw działalności lobbingowej.

W przedstawionej wyżej definicji E. Karpowicz istotny jest jej drugi człon. Zawiera on próbę odpowiedzi na pytanie, na czym polega wywieranie wpływu na ustawodawców i administrację rządową. Według cytowanej autorki istotę aktywności lobbingowej stanowi przekazywanie administracji publicznej informacji i idei, dostarczanie danych technicznych oraz opracowywanie koncepcji odnośnie do sposobów ich wyko-

45 Por. M. Jakubowski, A. Kaczorowski, *Lobbing a dostęp do informacji – założenia regulacji prawnych*, [w:] *Jawność procesów decyzyjnych w Polsce – dialog, lobbing, informacja*, Materiały konferencyjne Sejmu, Warszawa 1999, s. 5–6.

46 E. Karpowicz, *op. cit.*, s. 2.

47 *Ibidem*.

rzystania⁴⁸. Jak pisze Karpowicz, podmiot lobbyingu „dostrzega problem i przekazuje decydentowi wiedzę o jego istnieniu oraz jego wadze; wymyśla rozwiązanie i przekonuje decydenta do jego wyboru”⁴⁹.

Zauważmy, że postawiwszy znak równości pomiędzy „wywieraniem wpływu” a szeroko rozumianą aktywnością przedstawicielską uzupełniającą proces wyborczy, E. Karpowicz zdaje się odrzucać – charakterystyczne dla wczesnego lobbyingu – partykularne, pozostające na granicy prawa, pozyskiwanie korzyści politycznych. W takim znaczeniu współczesny lobbying stanowi zorganizowaną formę inicjatywy społecznej w procesie konstruowania prawa, inaczej mówiąc – demokratyczny przejaw rzecznicstwa interesów, jak starają się dowodzić w swoich pracach badawczych socjologowie Krzysztof Jasiocki, Małgorzata Mołęda-Zdziech i Urszula Kurczewska. Uwypuklają oni wymiar komunikacyjny lobbyingu. Ponieważ proces komunikowania stanowi integralną część każdego działania – zarówno w sferze prywatnej, jak i publicznej – jest to przyczynek do postawienia tezy, że komunikowanie jest samo w sobie sposobem wywierania wpływu⁵⁰. Przywołani badacze uznają, że najważniejszym aspektem działalności lobbyingowej pozostaje „dostarczanie i pozyskiwanie informacji, mające na celu promowanie określonych decyzji”⁵¹. Z kolei lobbying profesjonalny to „proces, przez który lobbyści próbują skłonić przedstawicieli rządu do zaakceptowania polityki pożądanej przez klientów”⁵². Robert L. Cuper idzie o krok dalej, traktując lobbying jako „próbę powiedzenia wybieralnemu politykom o potrzebach społecznych i w ten sposób zmotywowania ich do zrealizowania tych potrzeb poprzez procesy legislacyjne”⁵³.

Innej odpowiedzi udzielają w tej kwestii Andrzej Antoszewski i Ryszard Herbut, według których próby wpływania na treść decyzji władzy państwowej sprowadzają się do „wywierania presji politycznej [...] na legislaturę i posłów w niej zasiadających, jak i agendy administracji publicznej”⁵⁴. Zwraca uwagę fakt, że pojawiające się w ujęciu cytowanych autorów określenie: „presja polityczna” może równie dobrze oznaczać zarówno oddziaływanie zgodne z obowiązującym prawodawstwem, jak

48 Ibidem.

49 Ibidem.

50 Tak M. Mołęda-Zdziech, *Lobbying a inne formy komunikowania*, [w:] K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying. Sztuka skutecznego...*, s. 30.

51 Ibidem, s. 17–18.

52 Ibidem, s. 29.

53 R. L. Cuper, *Guide to State Legislative Lobbying*, Engineering the Law Inc., Gainesville 2003, s. 5.

54 A. Antoszewski, R. Herbut, *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 199.

i wykraczające poza dopuszczalne normy prawne. Dan R. Mastromarco twierdzi, że istoty lobbingu należy poszukiwać w „zdolności przekonania decydenta do zrobienia czegoś, czego nie zrobiłby bez perswazyi lobbyisty, lub też do zaniechania czegoś, co normalnie by zrealizował”⁵⁵. Jest to o tyle interesujący punkt widzenia, że pochodzi od zawodowego waszyngtońskiego lobbyisty (Argusgroup – małe i średnie przedsiębiorstwa). Jak zauważa Grzegorz Rippel, [...] „jest to więc wszelki przejaw wysiłków związanych z próbami kształtowania zachowań innych osób, które mogą skupiać się na dążeniu do zmiany lub utrzymania określonego stanowiska”⁵⁶. Z kolei Stefan M. Grochalski podkreśla, że lobbing to „swego rodzaju wymiana, której podstawowym celem jest chęć uzyskania wpływów poprzez środki, którymi instytucja lub lobbyista dysponuje”⁵⁷. Według S. M. Grochalskiego aktywność lobbingowa sprowadza się w pierwszym rzędzie do poszukiwania dostępu do ośrodka decyzyjnego (odnośnie do danej sfery gospodarczej), a następnie wywierania stałej, ukierunkowanej presji na ów ośrodek decyzyjny, aż do momentu wydania korzystnej dla siebie decyzji regulacyjnej bądź ustawodawczej⁵⁸. Swego rodzaju klamrę spinającą próby doprecyzowania, na czym polega „wywieranie wpływu” na administrację, stanowi propozycja Davida Robertsona. Píše on, że lobbing to „wywieranie nacisku, prezentowanie argumentów lub innych bodźców w celu nakłonienia politycznych decydentów do sprzyjania stanowisku danej grupy”⁵⁹.

4.2. Lobbing a *public relations*

W analizach teoretycznych z zakresu marketingu i zarządzania nowoczesny lobbing utożsamia się przede wszystkim z szeroko rozumianą komunikacją biznesową. Philip Kotler podkreśla, że polega on na „kontaktowaniu się i przekonywaniu członków ciał ustawodawczych i urzędników państwowych do określonych rozwiązań prawnych i administracyj-

55 D. R. Mastromarco *et al.*, *Sztuka lobbingu w Polsce*, USAID GEMINI, Warszawa 1995, za: K. Zalega, *op. cit.*, s. 41.

56 G. Rippel, *O lobbingu, czyli promocji interesów*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2003, nr 1008, s. 436.

57 S. M. Grochalski, *Wpływ grup interesu na proces legislacyjny*, [w:] *Grupy interesu...*, s. 82.

58 *Ibidem*, s. 88.

59 D. Robertson, *A Dictionary of Modern Politics, Political Terms and References in Current Use*, Europa Publications, London 1985, za: G. Wrzeszcz-Kamińska, *Instytucjonalny model lobbingu w Polsce*, [w:] *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, red. A. Matysiak, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 199.

nych”⁶⁰. W zakresie przedmiotowym lobbying należy traktować jako jedno z narzędzi *public relations*. Jego celem jest promocja przedsiębiorstwa na arenie publicznej. W klasycznym rozumieniu „promocja przedsiębiorstwa” obejmuje: utrzymywanie dobrych relacji z mediami, popularyzowanie określonej kategorii produktów, działania komunikacyjne na zewnątrz przedsiębiorstwa, kreowanie pozytywnego odbioru społecznego przedsiębiorstwa.

Działalność lobbyingowa uzupełnia wyżej wymienione tradycyjne elementy. Stanowi swego rodzaju doradztwo prawno-polityczne. Zmienia się jedynie grupa docelowa. Dotychczasowy obiekt strategiczny, tj. media i społeczeństwo, zastępują szeroko rozumiani decydenci władzy państwowej. Występują oni jako podmiot instytucjonalny, który – poprzez legislatywę – wywiera pośredni wpływ na możliwość osiągnięcia zamierzonych przez przedsiębiorstwo celów rynkowych. Wojciech Gasparski pisze wprost, iż „lobbying to rodzaj [...] komunikacji na rzecz wielu spraw istotnych dla grup i środowisk, spraw nieznanych, bądź znanych tylko częściowo, lub bagatelizowanych przez ludzi władzy”⁶¹.

Z perspektywy nauk o zarządzaniu lobbying wpisuje się w obszar usług profesjonalnych agencji doradczych, kancelarii prawnych, firm konsultingowych. Podkreśla się, że profesjonalni lobbyści rekrutują się spośród prawników, dziennikarzy, rzeczników prasowych oraz pracowników PR. Lobbyista to ekspert w zakresie znajomości procedur stanowienia prawa, „dostawca” kontekstowych informacji technicznych, służący radą i pomocą dla urzędnika państwowego. Lobbying zaś to nowa profesja, stanowiąca odpowiedź na potrzeby rynku w zakresie monitorowania procesu legislacyjnego.

Dokonany przegląd stanowisk nie dostarcza definicji modelowej, możliwej do przyjęcia bez zastrzeżeń na gruncie ekonomicznym. Niemniej pozwala sformułować szereg cech charakteryzujących współczesny lobbying, co do których panuje największa zgodność wśród teoretyków nauk politycznych, socjologów i przedstawicieli nauk o zarządzaniu.

1. W najszerszym znaczeniu, lobbying jest specyficzną formą działań zbiorowych⁶², wspólną aktywnością podejmowaną w sferze publicznej. Z socjologicznego punktu widzenia to zatem coś więcej niż zachowanie zbiorowe, które zwykle jest przelotne, chwilowe,

60 P. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Wyd. Felberg SJA, Warszawa 1999, s. 621.

61 W. Gasparski, *Decyzje i etyka w lobbyingu i biznesie*, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2003, s. 26.

62 Przykład zawodowych lobbyistów nie wyklucza takiego podejścia do zagadnienia, ponieważ zwykle działają oni z ramienia kancelarii adwokackich, tj. podmiotów zbiorowych.

nacechowane spontanicznością i emocjonalnym zabarwieniem. Kiedy jednostki zdają sobie sprawę, że celów, jakie sobie postawiły, nie uda im się zrealizować w pojedynkę, podejmują działanie kolektywne. Aby taka aktywność była skuteczna, konieczna jest wyraźna artykulacja celów działania, a następnie określenie strategii postępowania oraz podział funkcji pomiędzy uczestników. W dalszej kolejności powinna nastąpić koordynacja poszczególnych funkcji oraz wyłonienie przywództwa⁶³. Działanie zbiorowe wymaga racjonalności, myślenia strategicznego, konsekwentnego planowania.

2. Adresatem działań lobbingowych jest szeroko rozumiana administracja państwowa. Daleko posunięta decentralizacja demokratycznych systemów politycznych implikuje prowadzenie lobbingu na każdym szczeblu zarządzania sferą publiczną. Na forum lokalnym i regionalnym są to samorządy oraz oddolne struktury administracyjne; w obszarze krajowym – izby parlamentarne, gabinety rządowe; na poziomie ponadnarodowym – wielostopniowe struktury instytucji międzynarodowych.
3. Działalność lobbingowa wiąże się w każdym indywidualnym przypadku z procesem podziału i redystrybucji zasobów społecznych. Zamyka się w oddziaływaniu na polityczne otoczenie tych procesów. W szerokim znaczeniu obejmuje proces stanowienia prawa, ale dotyczy także decyzji typowo administracyjnych. W obszarze zainteresowania lobbystów znajdują się koncesje, zezwolenia, subsydia, dotacje, kontyngenty celne, decyzje personalne, przetargi publiczne⁶⁴.
4. Aktywność lobbingowa wykracza poza obowiązkowe konsultacje projektów ustaw. Nie należy zatem utożsamiać z lobbingiem stałych procedur konsultacyjnych ze związkami zawodowymi, samorządem gospodarczym czy też organizacjami pracodawców⁶⁵. Innymi słowy, każdy przejaw świadomej działalności administracji państwowej w sferze dialogu społecznego nie spełnia znamion lobbingu.

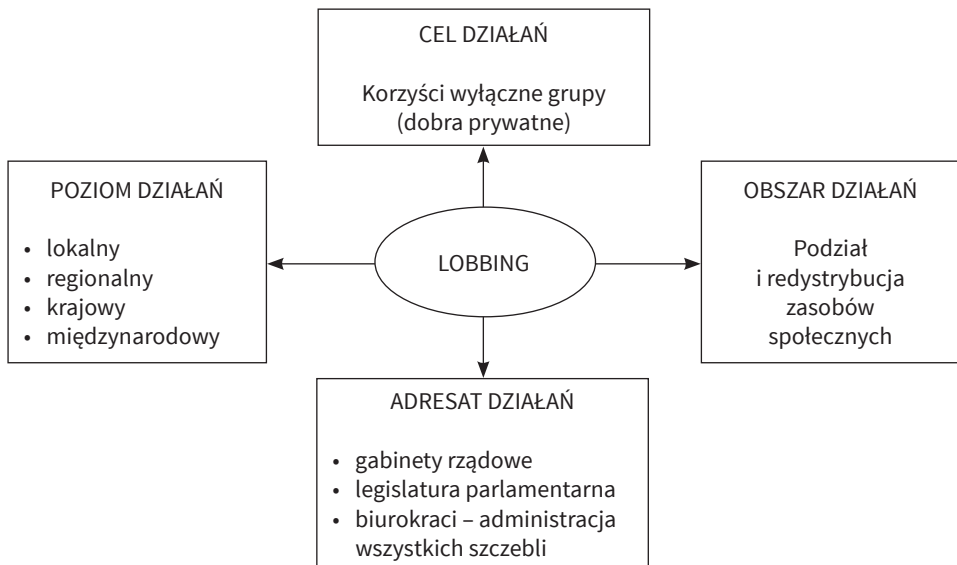
63 Por. P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wyd. Znak, Kraków 2002, s. 155.

64 Szerzej na ten temat patrz rozdział III.

65 W przypadku Polski obowiązkowe procedury konsultacyjne regulują następujące akty prawne: ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. nr 79, poz. 854 z późn. zm.; ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz.U. nr 55, poz. 235 z późn. zm.; ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. nr 100, poz. 1080 z późn. zm.

5. Podstawowym celem lobbingu jest uzyskanie rozwiązań i decyzji korzystnych dla podmiotu lobbingującego. Lobbing jest więc *a priori* ukierunkowany na osiągnięcie dóbr partykularnych, pozostających poza udziałem pozostałej części społeczeństwa. Oczywiście w praktyce nie oznacza to, że w określonych przypadkach preferencje podmiotów prowadzących działalność lobbingową nie mogą pokrywać się z preferencjami innych uczestników gry politycznej⁶⁶.

Mamy zatem jasno określony cel, obszar, poziom oddziaływania oraz adresata działalności lobbingowej. Obrazuje to zamieszczony schemat 1.1. Biorąc pod uwagę wymiar przedmiotowy lobbingu, można zaproponować następującą jego definicję: **lobbing** jest zorganizowanym działaniem zbiorowym, realizowanym w drodze zinstytucjonalizowanego lub nieformalnego oddziaływania na decyzje podmiotów upoważnionych do rozstrzygania o sprawach podziału i redystrybucji zasobów społecznych, w celu uzyskania realnego wpływu na zmianę obowiązujących przepisów prawa bądź utrzymania dotychczasowego *status quo*, zgodnie z potrzebami podmiotu lobbingującego.



Schemat 1.1. Lobbing jako forma działań zbiorowych w sferze publicznej

Źródło: opracowanie własne.

66 Por. M. Kalinowski, *Przedmiot lobbingu...*, s. 149.

Uściślenia wymaga użyte wyżej sformułowanie „zinstytucjonalizowane bądź nieformalne oddziaływanie”. Samo określenie „oddziaływanie” w różnorodnych konfiguracjach słownych (najczęściej jako substytut wywierania wpływu) stanowi integralną część większości współczesnych definicji lobbingu. Zarówno w praktyce, jak i w teorii jest często traktowane jako synonim lobbingu. Na temat istoty „wywierania wpływu” funkcjonuje szereg – często przeciwstawnych – poglądów. Dowodzą tego zaprezentowane wcześniej definicje politologiczne i socjologiczne. Uogólniając, można je sprowadzić do trzech podstawowych stanowisk teoretycznych.

Podejście od strony partycypacji ustawodawczej odnosi „wywieranie wpływu” do szeroko rozumianego uczestnictwa w procesie legislacyjnym. Podejście od strony przetargów politycznych utożsamia oddziaływanie na decydentów z „siłowym” wariantem realizacji postawionych celów. Elementem łączącym obydwie podejścia jest zrównanie „wywierania wpływu” z reprezentacją interesów podmiotu lobbingującego. Dochodzi do tego trzecie stanowisko, które określe mianem „patronatu politycznego”. Chodzi tu o oddziaływanie na proces podziału i redystrybucji zasobów społecznych poprzez pozyskiwanie poparcia wybieralnych polityków i nominowanych biurokratów.

Spróbujmy powyższe stanowiska teoretyczne przełożyć na praktykę aktywności lobbingowej. Załóżmy mianowicie, że określona grupa decyduje się przedsięwziąć ten rodzaj działalności publicznej. Niezależnie od warunków zewnętrznych, każdorazowo staje ona przed wyborem określonej strategii postępowania⁶⁷. W aspekcie technicznym wybór strategii sprowadza się do odpowiedzi na pytanie: co zrobić, aby osiągnąć oczekiwane cele?

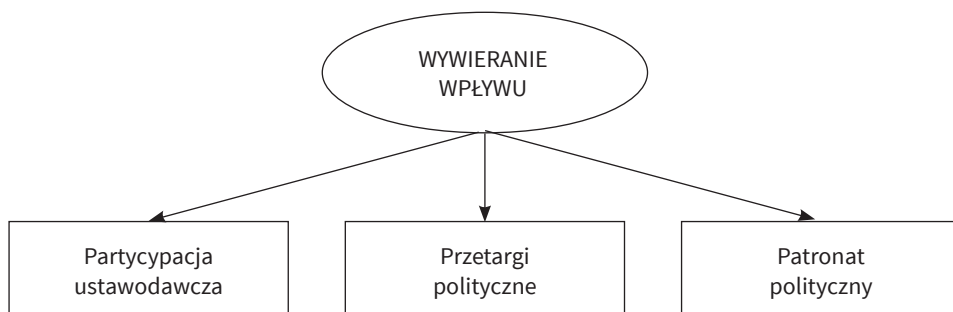
Pytanie dotyczące tego, jak lobbować – podkreśla Rinus van Schendelen – jest „tak stare jak pierwsze próby politycznej aktywności korytarzowej”⁶⁸. W perspektywie lobbingu pojawia się w tym względzie szereg dylematów. Czy działać dyskretnie, czy też tworzyć wokół swoich działań widoczny szum medialny? Czy postępować formalnie, czy korzystać z nieformalnych źródeł dostępu do decydentów? Czy docierać do decydentów w sposób bezpośredni, czy za pośrednictwem szeroko rozumianej opinii publicznej? Czy żądać, czy oferować korzyści?⁶⁹. Bazując na przedstawionych wcześniej stanowiskach teoretycznych, można wyodrębnić trzy pod-

67 W literaturze przedmiotu odpowiednikami terminu „strategie” są często określenia: „styl działania” lub „sposób działania”.

68 R. van Schendelen, *Machiavelli w Brukseli. Sztuka lobbingu w Unii Europejskiej*, Gdańskie Wyd. Psychologiczne, Gdańsk 2006, s. 223.

69 Ibidem.

stawowe strategie „wywierania wpływu” na legislatywę i administrację. Dla jasności wywodu nazwę je analogicznie – będą to zatem następujące strategie: partycypacji ustawodawczej, przetargów politycznych i patronatu politycznego. Obrazuje to zamieszczony schemat 1.2.



Schemat 1.2. Strategie „wywierania wpływu”

Źródło: opracowanie własne.

Idąc dalej, przypiszę wymienionym strategiom określone metody i formy lobbowania, które zostaną krótko scharakteryzowane. Szczegółowy opis narzędzi oraz instrumentów technicznych wykorzystywanych w ramach każdej z metod można pominąć. Większość z nich jest bowiem wyczerpująco opisana w bogatej literaturze z zakresu psychologii społecznej i marketingu⁷⁰.

5. Strategie, metody i formy lobbingu

5.1. Partycypacja ustawodawcza

Poprzez partycypację ustawodawczą rozumiem uczestniczenie podmiotów lobujących w podejmowaniu decyzji legislacyjnych. W praktyce jest to ogół czynności zmierzających do oficjalnego zaprezentowania stanowiska grupy – lub reprezentującego ją lobbysty – odnośnie do danej kwestii społecznej, gospodarczej, politycznej. Prezentacja stanowiska

⁷⁰ Szerzej na ten temat zob. np.: M. Clamen, *Lobbing i jego sekrety*, Wyd. Felberg SJA, Warszawa 2005.

często jest poparta czynnym zaangażowaniem w proces tworzenia prawa. W zależności od rozwiązań przyjętych w poszczególnych państwach, obejmuje udział w czynnościach przygotowawczych i realizacyjnych odnośnie do projektowanych ustaw. Najczęściej wykorzystywana metoda lobbingu to stały monitoring legislacyjny. Organizacje, które dysponują odpowiednim zapleczem finansowym, korzystają w tym przypadku dość powszechnie z usług profesjonalnych lobbystów, tj. kancelarii prawnych bądź specjalistycznych agencji *public relations*. Profesjonalni lobbyści używają najczęściej własnych kanałów dostępu do decydentów z ramienia administracji publicznej. Bazują one na wypracowanych wcześniej kontaktach bezpośrednich.

Bezpośrednia działalność lobbingowa obejmuje doradztwo techniczno-eksperckie, generowanie informacji branżowej, opracowywanie specjalistycznych raportów, przedstawianie prognoz i symulacji. Opiera się na współpracy i kooperacji z przedstawicielami legislatywy. W wymiarze praktycznym są to metody najbardziej efektywne, najmniej czasochłonne oraz uznawane za najskuteczniejsze. Interesujących wniosków dostarczają w tej mierze badania Petera Koepla, który analizował skuteczność poszczególnych metod wywierania wpływu na forum instytucji UE. Wyniki, jednoznacznie wskazują, że największe korzyści niesie ze sobą utrzymywanie stałych relacji z personelem administracji unijnej średniego i niższego szczebla⁷¹. Paletę metod wykorzystywanych w partycypacji ustawodawczej uzupełniają konferencje i seminaria szkoleniowe, inicjowane przez lobbystów na forum instytucji publicznych. Wywieranie wpływu sprowadza się także do udziału podmiotów lobbujących w pracach komisji parlamentarnych oraz wysłuchaniach publicznych.

5.2. Przetargi polityczne

Przetargi polityczne kanalizują się poprzez szeroko rozumiane naciski, używanie perswazji w stosunku do administracji publicznej. Jak zauważa S. Ehrlich, „nacisk zakłada, że grupa kieruje żądanie pod adresem jakiegoś organu państwowego, partii czy poszczególnego parlamentarzysty i sugeruje jednocześnie, że niespełnienie tego żądania pociągnie za sobą pewne ujemne następstwa”⁷². Element negocjacji, kooperacji i współpracy zastępują środki stawiające administrację na pozycjach zależnych od podmio-

71 Zob. P. Koepl, *The acceptance, relevance and dominance of lobbying the EU Commission: A first time survey of the EU Commission's civil servants*, „Journal of Public Affairs” 2000, vol. 1, no. 1, s. 69–80.

72 S. Ehrlich, *op. cit.*, s. 50.

tu lobującego. Szantaż polityczny służy przede wszystkim wymuszaniu korzystnych dla grupy rozwiązań prawnych i regulacyjnych. W praktyce gospodarczej, jest stosowany w formie bezpośredniej bądź pośredniej.

Bezpośrednie naciski polityczne mogą przybierać formę umiejętnie zorganizowanych i przeprowadzonych protestów, manifestacji, krótkookresowych paraliżów instytucji obsługi publicznej itp. W zasadniczej części są to metody zgodne ze standardami współczesnych demokracji. Niemniej jednak w skrajnej formie mogą prowadzić do długookresowych blokad dróg oraz urzędów administracji rządowej. Podmioty lobujące wykorzystują tutaj negatywne, często krótkotrwałe emocje zbiorowe. Charakterystyczny jest w tym wypadku wysoki stopień zaangażowania emocjonalnego uczestników oraz stanowczy charakter żądań wysuwanych wobec strony rządowej.

Forma pośrednia polega na docieraniu do ośrodków decyzyjnych państwa przy jednoczesnym inspirowaniu zainteresowania daną kwestią określonych segmentów społeczeństwa. W przypadku organizacji związkowych formą nacisku może być udzielenie poparcia wyborczego dla wybranych kandydatów. Silne zaplecze ideologiczne ze strony organizacji związkowych ma często niebagatelne znaczenie dla układu sił politycznych. Może to być np. cofnięcie poparcia grupy przy okazji następnych wyborów, groźba strajku, odwołanie się z żądaniami grupy do opinii publicznej itp. W realiach politycznych ustabilizowanych gospodarek przeważająca część takich działań jest prowadzona pod populistycznymi hasłami inspirującymi (w założeniu) poparcie ze strony szerszych grup społecznych. W kolebce lobbingu, tj. Stanach Zjednoczonych, taka metoda lobbingu określana jest mianem lobbingu oddolnego (*grassroots lobbying*).

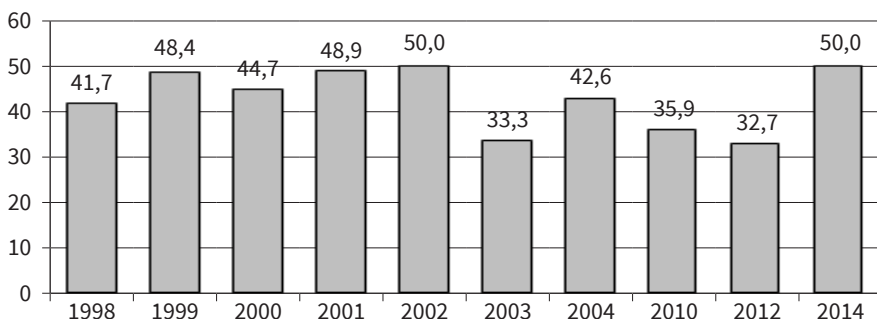
Grassroots lobbying obejmuje kampanie promocyjne prowadzone za pośrednictwem mediów. Metody, z których korzystają lobbyści to nagłaśniane konferencje prasowe, zbieranie podpisów pod petycjami, masowe przesyłanie korespondencji, tj. ogół działań służących wzmocnieniu pozytywnego wizerunku podmiotów lobujących w oczach opinii publicznej⁷³. Innymi słowy, chodzi o budowanie atmosfery społecznej sprzyjającej wprowadzaniu zmian prawnych korzystnych dla podmiotów lobujących. Prowadzenie akcji propagandowych służy wykazaniu słuszności proponowanych przez lobbyistów rozwiązań ustawodawczych. Rosnąca rola mediów powoduje, że *grassroots lobbying* opiera się na ustawicznym aktywizowaniu opinii publicznej – przez wzbudzenie w niej jak najszerszego zainteresowania danym zagadnieniem⁷⁴.

73 Szerzej zob.: K. Jasiński, *Lobbing gospodarczy w Polsce*, „Studia Socjologiczne” 2000, nr 4.

74 K. Jasiński, *Lobbing jako narzędzie...*, s. 6.

5.3. Patronat polityczny

Wywieranie wpływu, rozumiane jako pozyskiwanie przychylności wybieralnych polityków i biurokratów, jest najbardziej kontrowersyjną oraz najtrudniej identyfikowalną strategią działalności lobbingowej. Wykorzystuje się w tym przypadku trzy podstawowe metody lobbowania: finansowanie kampanii wyborczych, oferowanie lukratywnych miejsc pracy dla polityków niepiastujących okresowo funkcji publicznych oraz utrzymywanie ścieżek współzależności. Niektórzy autorzy utożsamiają pozyskiwanie poparcia decydentów z korupcją polityczną. Takie podejście wydaje się nieuzasadnione. Pomijając standardy etyczne, są to praktyki powszechnie stosowane w ugruntowanych demokracjach. Dowodzi tego wykres 1.4, który przedstawia odsetek byłych członków Kongresu Stanów Zjednoczonych znajdujących zatrudnienie w firmach lobbingowych.



Wykres 1.4. Zatrudnienie byłych członków Kongresu Stanów Zjednoczonych w przemyśle lobbingowym w latach 1998–2014 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Congressional Revolving Doors: The Journey from Congress to K Street*, Public Citizen Congress Watch, Washington 2005, s. 7; www.opensecrets.org/revolving (dostęp: 01.06.2016).

Przepływ stanowisk pomiędzy podmiotami lobbingu a decydentami ze struktur administracji państwowej jest określany w literaturze mianem „drzwi obrotowych” (*revolving doors*). W przywołanym wyżej przypadku Kongresu jedyne obostrzenie, jakie wprowadza amerykański ustawodawca, dotyczy okresu karencji (okres roczny) pomiędzy opuszczeniem urzędu publicznego a momentem zatrudnienia w firmie lobbingowej. Jak zauważa Zbigniew Machelski, wiele karier politycznych na szczeblu federalnym rozpoczyna się na gruncie amerykańskim od eksponowanych funkcji w zarządach lub radach nadzorczych wiel-

kich korporacji⁷⁵. Część osób wraca po zakończeniu kadencji do swoich profesji, występując w roli zawodowych lobbystów wpływających na aktualnie urzędujących polityków. Mechanizm działa zatem w obie strony⁷⁶. Podsumowanie dotychczasowych rozważań pokazano na schemacie 1.3. Ilustruje on strategie, metody i formy wywierania wpływu. Stanowi także graficzną odpowiedź na pytanie, która z przedstawionych strategii najlepiej odpowiada specyfice działalności lobbingu. Przychylam się do poglądu, że współczesny lobbying opiera się na trzech równorzędnych strategiach oddziaływania na administrację i legislatywę⁷⁷. W ramach każdej strategii podmioty lobbujące mogą korzystać z szeregu wypracowanych metod „wywierania wpływu”⁷⁸. Natomiast wybór bezpośredniej bądź pośredniej formy lobbingu zależy od warunków zewnętrznych, określonej sytuacji społeczno-politycznej oraz otoczenia instytucjonalnego. Kiedy bezpośrednie kontakty z administracją nie dają pozytywnych efektów, grupa może zmobilizować członków swojej organizacji bądź sympatyków do udziału w demonstracjach lub protestach. Może również zaferować decydującym poparcie wyborcze, miejsca pracy itp.

Warto w tym miejscu nawiązać do refleksji K. Jasięckiego. Biorąc pod uwagę ten aspekt działalności lobbingu, cytowany autor oddziela lobbying profesjonalny od lobbingu amatorskiego, agresywnego, korupcyjnego⁷⁹. Wydaje się, że jest to pogląd nieuprawniony. Studia przypadków dowodzą bowiem, że dobór strategii, metod i form lobbowania jest

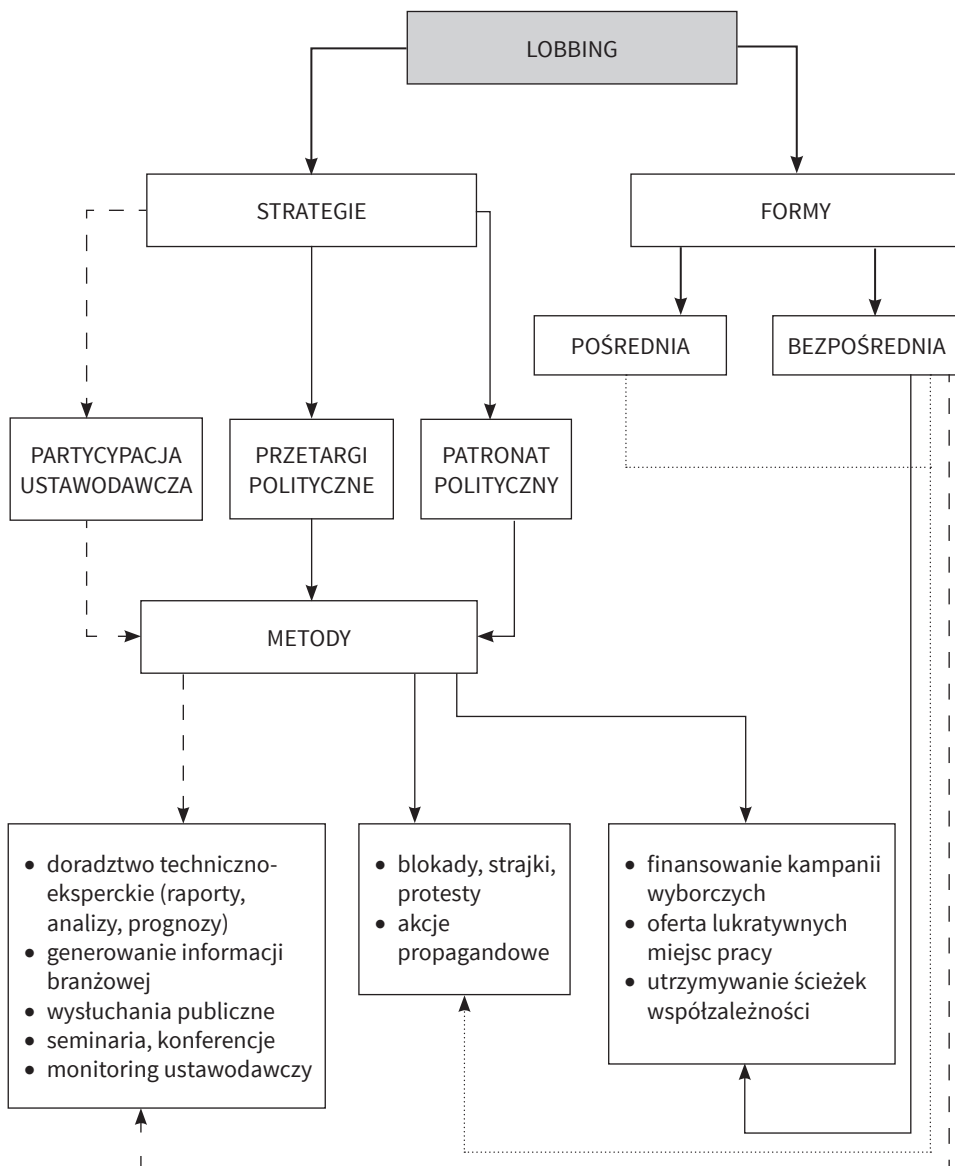
75 Z. Machelski, *Grupy producentów żywności transgenicznej w erze biotechnologii i globalizacji*, [w:] *Grupy interesu...*, s. 349.

76 W warunkach naszego kraju nie jest to jeszcze częste zjawisko. Dominuje raczej model „przechowalni”, tzn. środowiska biznesowe oferują politykom zasiadanie w radach nadzorczych, zatrudnianie ich w charakterze ekspertów oraz zatrudnianie osób z bliskiego otoczenia polityków. Powrót byłego polityka do władzy nie zawsze jest możliwy, lecz kontakty polityczne, którymi dysponuje, są zawsze cenne dla potencjalnych lobbystów.

77 Tak S. M. Grochalski, *op. cit.*, a także D. Robertson, *op. cit.*

78 Badania prowadzone przez Roberta E. Baldwina pokazały, że grupy nacisku reprezentujące przemysł tekstylny i lekki celują w lobbying oddolny. Wynika to z faktu ich ogólnie dużej liczby oraz znacznej liczby zatrudnianych pracowników. Natomiast oligopolistycznie zorganizowane korporacje stalowe i samochodowe szukają przede wszystkim bezpośredniego dostępu do wybieralnych polityków. Zdaniem tego autora wskazuje to na korelację pomiędzy metodami lobbingu a strukturą grup nacisku. Szerzej na ten temat zob.: R. E. Baldwin, *The Political Economy of Trade Policy*, „Journal of Economic Perspectives” 1989, no. 3, s. 120; idem, *The Political Economy of U.S. Import Policy*, MIT Press, Cambridge 1985. Wnioski, do których doszedł R. E. Baldwin zdają się potwierdzać badania Susan S. Nello dotyczące przetwórców żywności z kręgu Unii Europejskiej. Zob. S. S. Nello, *European Interest Groups and the CAP*, „Food Policy” 1989, no. 2, s. 101–106.

79 Tak: K. Jasięcki, *Lobbying jako narzędzie...*



Schemat 1.3. Strategie, metody i formy lobbingu

Źródło: opracowanie własne.

odpowiedzią na stawiane przed podmiotem lobującym cele. Przyjmując możliwość wyodrębnienia „pozytywnego” bądź „negatywnego” lobbingu, musielibyśmy także *a priori* uznać, że określone podmioty sytuują dobro społeczne wyżej niż korzyści własne.

5.4. Lobbing a korupcja

Chociaż dość powszechnie uznaje się, że lobbing oznacza aktywność w granicach obowiązujących przepisów prawa, w skrajnych przypadkach wywieranie wpływu może ewoluować w kierunku korupcji politycznej. Obydwa zjawiska łączy bowiem istotny element – występują na styku sfery publicznej i prywatnej. Jak zauważa Grzegorz Kołodko, granicę między lobbingiem a dyskretną korupcją polityczną można porównać do „szarej strefy”, w której trudno odróżnić dobro od zła⁸⁰. Postawmy zatem pytanie: gdzie kończy się lobbing, a zaczyna korupcja?

Próba odpowiedzi opiera się na dwóch współzależnych elementach. Na wstępie ważne jest uściślenie, jaki rodzaj zachowań traktujemy jako korupcję. Szczegółowego przeglądu podejść i definicji korupcji dokonała Anna Kubiak⁸¹. Wynika z niego, że spotykane w piśmiennictwie interpretacje są krańcowo różne. Zwróćmy tutaj uwagę na dwa przeciwstawne przykłady. Według Antoniego Kamińskiego i Jana Stefanowicza korupcją jest „przedkładanie interesu osobistego lub wąskich grup ponad dobro publiczne lub formalne cele organizacji publicznej”⁸². Z kolei Susan R. Ackerman uznaje, że do korupcji dochodzi w przypadku, gdy urzędnik publiczny dowolnego szczebla administracji otrzymał zapłatę za dostarczenie jakiejś korzyści bądź umożliwienie uniknięcia kosztu⁸³. Nakładając pierwszą z przytoczonych definicji na ogół działań, które określiłem wcześniej mianem strategii patronatu politycznego, należałoby je w całości uznać za przejaw korupcji politycznej. Abstrahując w tym miejscu od etycznego wymiaru tego rodzaju działań, trzeba raz jeszcze podkreślić, że w ugruntowanych demokracjach są one powszechnie akceptowane – przynajmniej z punktu widzenia obowiązującego prawodawstwa. Wydaje się zatem, że z ekonomicznego punktu widzenia użyteczna jest definicja S. R. Ackerman, narzuca bowiem ostre kryteria selekcji określonego zjawiska. Biorąc ją za punkt wyjścia, działalność lobbingowa nie spełnia znamion korupcji.

Czynnikiem pomocnym w badaniu relacji: lobbing – korupcja jest porównanie poszczególnych strategii lobbingu z punktu widzenia ich

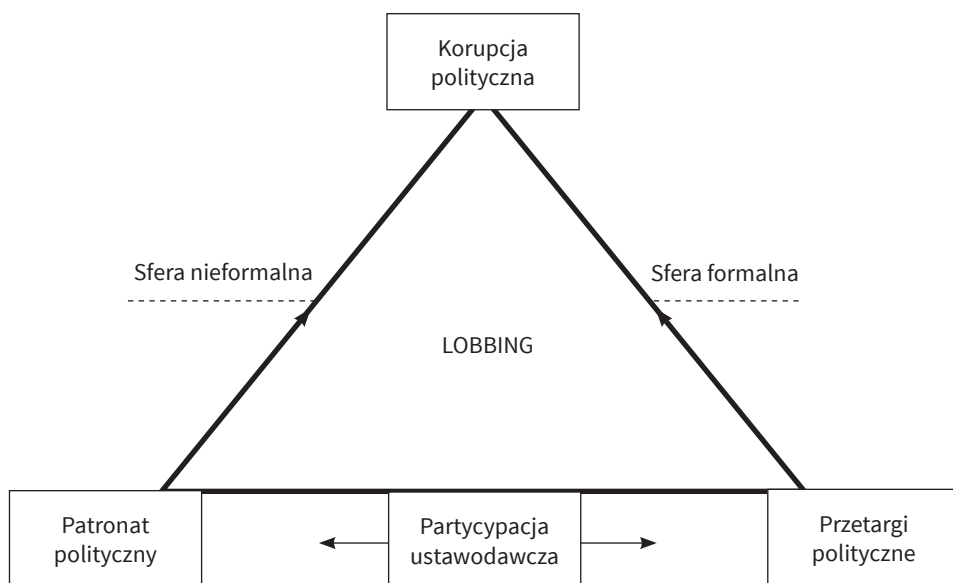
80 G. Kołodko, *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa 1999, s. 162.

81 A. Kubiak, *Łapownictwo w świadomości i doświadczeniu potocznym Polaków*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003. Zob. też: idem, *Lobbing w polskim prawie i praktyce*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2013, t. 16, s. 131–144.

82 A. Kamiński, J. Stefanowicz, *Korupcja – schorzenie państwa*, „ResPublica Nowa” 1994, nr 6/7.

83 S. Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy. Przyczyny, skutki i drogi reform*, Fundacja im. Stefana Batorego i Wyd. Sic!, Warszawa 2001, s. 43.

odbioru społecznego. Oczywiście największe kontrowersje budzi pozyskiwanie poparcia polityków i biurokratów. Partycypacja ustawodawcza jest z kolei przyjmowana jako pożądany sposób prezentowania oczekiwań branżowych, społecznych itp. Zauważmy jednak, że najważniejszym czynnikiem w odbiorze lobbingu jest jego wydzźwięk formalny. Dzieje się tak, ponieważ dopóty, dopóki jakakolwiek forma działań publicznych jest prowadzona w sposób formalny, może ona podlegać ocenie społecznej. Obrazuje to zamieszczony rys. 1.1. Przedstawia on trójkąt relacji: lobbing – korupcja polityczna. Partycypacja ustawodawcza, przetargi polityczne oraz patronat polityczny stanowią jego podstawę. Wiązanie aktywności lobbingowej z korupcją polityczną stanowi skrajny wierzchołek trójkąta.



Rysunek 1.1. Relacja lobbing – korupcja polityczna

Źródło: opracowanie własne.

Zauważmy, że z punktu widzenia odbioru społecznego partycypacja ustawodawcza zamyka się w sferze instytucjonalnej. Stanowi swego rodzaju „bazę” działalności lobbingowej. W każdym przypadku podmiot lobbingu musi najpierw przekazać decydentom publicznym swoje preferencje, potrzeby i oczekiwania. Może to uczynić poprzez udział w procesie legislacyjnym bądź poprzez jego monitorowanie. Jeżeli samo uczestniczenie w procesie legislacyjnym nie przynosi wymiernych korzyści, może ewoluować w kierunku patronatu lub przetargów politycznych. Zdaniem

R. van Schendelena aby aktywność lobbingsowa pozostawała wydajna, „konieczne jest bardzo staranne dopasowanie najdrobniejszych szczegółów do specyfiki sytuacji”⁸⁴. Zarówno patronat, jak i przetargi polityczne mogą obejmować metody wykraczające poza sferę formalną. Charakterystycznym tego przykładem są wszelkiego rodzaju blokady i akcje protestacyjne itp. W większości przypadków budzą one zdecydowanie negatywny wydźwięk społeczny. Zauważmy jednak, że „siłowe” metody lobbingu są zwykle przejrzyste dla opinii publicznej. Statystyczny obywatel za pośrednictwem przekazu medialnego może na bieżąco obserwować kształtujące się relacje administracja – protestujący. Paradoksalne, tego rodzaju lobbings jest dość daleki do korupcji politycznej.

Kiedy groźba „sektorowych blokad” jest argumentem przetargowym w negocjacjach pomiędzy zarządem a związkami zawodowymi (przykład spółek z udziałem skarbu państwa), sytuacja jest zgoła odmienna. Negocjacje toczące się w atmosferze nieformalnej, niedostępnej dla strony zewnętrznej, mogą ewoluować w stronę górnego wierzchołka trójkąta lobbingu. Dochodzi wtedy do swoistej korupcji politycznej – spokój pracy zarządu w zamian za przywileje dla związku.

Krzysztof Jasiński słusznie zauważa, że charakter części metod i technik stosowanych przez lobbystów wymaga dużej ostrożności interpretacyjnej. Charakteryzują one bowiem obszar rzeczywistości trudno poddający się jednoznacznym kwalifikacjom prawnym i moralnym⁸⁵.

6. Działania lobbingsowe w ujęciu podmiotowym

6.1. Klasyfikacja

Precyzyjne wskazanie liczby podmiotów lobbingu funkcjonujących w obrębie sfery publicznej współczesnych demokracji – przyjmując za punkt wyjścia kryterium kolektywności – stanowi zadanie karkołomne, jeśli nie niemożliwe. Trudności związane z ich klasyfikacją wynikają z trzech zasadniczych przesłanek.

Po pierwsze – jak trafnie zauważa S. Ehrlich – takie grupy „nieustannie powstają, łączą się, przekształcają i rozwiązują”⁸⁶. Po drugie, podmio-

84 R. van Schendelen, *op. cit.*, s. 215.

85 Por. K. Jasiński, *W poszukiwaniu polskiego modelu lobbingu*, [w:] K. Jasiński, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbings. Sztuka skutecznego...*, s. 208.

86 Por. S. Ehrlich, *op. cit.*, s. 53.

ty podejmujące działania zespołowe z oczywistych względów różnią się. W sensie bardziej ogólnym: poczuciem tożsamości grupowej, umiejscowieniem w systemie instytucjonalnym państwa, stopniem zagregowania interesów jednostkowych, poziomem wewnętrznego zorganizowania, poziomem aktywności politycznej; w szczególności zaś: zasięgiem oddziaływania, statusem prawnym, profilem prowadzonej działalności, liczbą aktywnych członków. Po trzecie, nawet w przypadku wyspecjalizowanych agencji i korporacji lobbingowych mamy do czynienia z sytuacją, gdzie aktywność tego typu jest jedynie poboczną częścią pozostałych form uprawianej działalności. Stowarzyszenia oraz różnego rodzaju fundacje, które w określonych warunkach można uznać za podmioty lobbingu, zajmują się w przeważającej części zwykłą działalnością statutową i wewnątrzorganizacyjną. Tylko niewielka ich część porusza się oraz funkcjonuje w sferze bezpośredniego styku z legislatywą.

Teoria nauk politycznych dostarcza różnorodnych typologii i podziałów zbiorowych aktorów polityki. Z punktu widzenia struktury organizacyjnej możliwy jest podział począwszy od luźno powiązanych podmiotów, a skończywszy na tych o wysokim stopniu instytucjonalizacji⁸⁷. Biorąc za punkt wyjścia zakres i cele uprawianej działalności wyróżnia się grupy ekonomiczne i nieekonomiczne. W ramach grup o charakterze nieekonomicznym można wyodrębnić zrzeszenia religijne, stowarzyszenia kulturalne, organizacje filantropijne, organizacje humanitarne. Grupy o charakterze ekonomicznym to branżowe związki zawodowe, organizacje farmerów, stowarzyszenia przemysłowe itp. Klasyczna typologia Grega Almonda uwzględnia podział społeczeństwa na cztery kategorie:

1. Grupy nieustrukturyzowane (*anatomic groups*) – uczestnictwo w takich grupach charakteryzuje się wysokim poziomem spontaniczności oraz wysokim poziomem zaangażowania emocjonalnego. Działania grupy sprowadzają się najczęściej do krótkotrwałych i spontanicznych zrywów politycznych.
2. Grupy niezrzeszeniowe – które wyróżnia silnie ugruntowane poczucie przynależności grupowej, więzy wynikające z pokrewieństwa, wspólnego pochodzenia, wspólnych interesów ekonomicznych, np. grupy etniczne, wyznaniowe itp.
3. Grupy instytucjonalne – kreujące wielopiętrowe struktury formalne, np. biurokraci, armia itp.
4. Grupy zrzeszeniowe (*associational groups*) – mają w założeniu reprezentować interesy zbiorowe swoich członków. Ich aktywność ma charakter regularny. Mogą posiadać rozbudowaną strukturę organizacyjną. Proces przystępowania i występowania członków

87 J. Kuciński, *Podstawy wiedzy o państwie*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 122–127.

z takich grup ma charakter dobrowolny. Aktywność grup zrzeszeniowych jest wyrazem dążenia do regularnych kontaktów z ośrodkami decyzyjnymi w państwie czy też – w szerszym ujęciu – w strukturach międzynarodowych. Podłożem ich działania jest zwykle wysokie poczucie tożsamości grupowej⁸⁸.

W interpretacji Wiesława Lesiuka grupa lobbingsowa „stawia sobie za cel realizację określonego konkretnego interesu i dokonuje wyboru nacisku jako metody działania w tej mierze w dążeniu do uzyskania pożądanego efektu w zakresie decyzji politycznej podejmowanej przez ośrodek władzy państwowej”⁸⁹. Według Jerzego Kucińskiego musi to być „dobrowolne ugrupowanie osób połączonych wspólnymi interesami, które dąży drogą wywieranych różnymi sposobami nacisków na ogniwa systemu politycznego państwa do osiągnięcia takiego celu, aby decyzje podejmowane przez organy państwowe były korzystne dla interesów danej grupy”⁹⁰. Ryszard Herbut precyzuje, że chodzi tu o „organizację posiadającą formalną strukturę oraz wspólne cele, która dąży do wywierania wpływu na proces formułowania i wprowadzania w życie polityki państwa traktowanej jako układ decyzji władczych, podejmowanych przez organizacje przedstawicielskie (centralne i lokalne), wykonawcze oraz sądownicze”⁹¹.

Biorąc pod uwagę aspekt praktyczny działalności lobbingsowej, można sformułować cztery kryteria pozwalające wyodrębnić podmioty lobbingu z szeregu innych, prowadzących działania zespołowe na forum publicznym, a mianowicie:

- **kryterium organizacji** – podmiot lobbingu musi posiadać odpowiedni stopień zorganizowania, hierarchiczną strukturę, zarząd w osobach prawnych lub fizycznych, którym przysługuje prawo reprezentowania grupy na zewnątrz;
- **kryterium koordynacji** – podmiot lobbingu musi dysponować instrumentami umożliwiającymi aktywny wpływ na kształt konkretnych działań regulacyjnych administracji i legislatury; musi także wykazywać zdolność do samodzielnego działania (często również w środowisku międzynarodowym);
- **kryterium samofinansowania** – podmiot lobbingu musi dysponować stałym dostępem do źródła finansowania kosztów aktywności

88 G. Almond, G. Powell, R. Dalton, *Comparative Politics. A Theoretical Framework*, Longman, New York 2001, s. 83, za: A. Antoszewski, *Grupy interesu w systemie politycznym*, [w:] *Grupy interesu...*, s. 49.

89 W. Lesiuk, *Mniejszości narodowe jako grupy nacisku*, [w:] *Grupy interesu...*, s. 255.

90 J. Kuciński, *op. cit.*, s. 124.

91 R. Herbut, *Interes polityczny jako kategoria politologiczna*, [w:] *Studia z teorii polityki*, red. A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1996, s. 42.

lobbingowej; zwykle są to składki członkowskie, darowizny, dochody z działalności gospodarczej;

- **kryterium dobrowolności** – powstanie grupy lobbingowej i wszelkie formy prowadzonej przez nią działalności są przejawem wolnej woli członków, nie zależą od określonego w ustawie stanu faktycznego. W sensie prawnym takie grupy są organizacjami o charakterze prywatnoprawnym. Wszelkiego typu organizacje o członkostwie obligatoryjnym, tj. publicznoprawne (w przypadku Polski np. Izby Rolnicze), posiadające tytuł do reprezentowania interesów ogółu członków danej grupy zawodowej, nie wpisują się w ramowe pojęcie podmiotów lobbingu.

W kontekście dalszych rozważań ważne jest, że czynnik łączący takie podmioty stanowi sfera politycznego oddziaływania, sprowadzająca się do aktywnego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji dotyczących określonych polityk sektorowych. Jednocześnie, zapewniając sobie wpływ na decyzje władzy publicznej dotyczące redystrybucji zasobów, podmioty lobbingu nie podejmują celowych działań zmierzających do przejęcia odpowiedzialności za kształt polityki gospodarczej państwa⁹².

6.2. Dylematy terminologiczne

Przy analizie konkretnej organizacji podejmującej działalność lobbingową kwestia precyzji terminologicznej odgrywa znaczenie marginalne. Piszemy po prostu: podmiot X. Podobnie jest, jeśli autor – poruszając się na gruncie teoretycznym – precyzuje, w stosunku do jakiego podmiotu używa określenia np. „lobby”. Kiedy badamy mechanizmy lobbingu w szerszym odniesieniu, sytuacja się komplikuje. Dochodzi bowiem do głosu brak ujednoczonego, wzorcowego nazewnictwa. Podmioty inicjujące aktywność lobbingową określa się zbiorczo wieloma różnorodnymi terminami.

Umownie można je podzielić na trzy grupy. Najczęściej spotykanymi określeniami są: „grupy interesu” (*interest groups*), „zorganizowane grupy interesu” (*organized interest groups*) oraz „grupy nacisku” (*pressure groups*)⁹³. W przeważającej części opracowań z zakresu nauk politycznych i socjologii wymienione trzy terminy używane są zamiennie. Niemniej jednak pierwszoplanowa rola przypada sformułowaniu „grupa interesu”, którym to mianem określa się ogół podmiotów kolektywnych pośredniczących między społeczeństwem a ośrodkami władzy państwowej. Termin ten jest stosowany w odniesieniu zarówno do sformalizowa-

92 Por. R. Herbut, *Grupy interesu a proces decyzyjny*, [w:] *Grupy interesu...*, s. 100.

93 Odnosi się to zarówno do opracowań polskich, jak i anglojęzycznych.

nych organizacji, jak i grup tworzących struktury społeczne. Spotykane w literaturze kryteria podmiotowości takich grup są – ogólnie rzecz biorąc – mało precyzyjne.

W literaturze można też zetknąć się z określeniami typu: „organizacje interesów grupowych”, „organizacje partykularnych interesów”, „grupy politycznego wpływu”, „grupy zorganizowanych interesów”, „grupy politycznych interesów”, „grupy wspólnych interesów”, „grupy specjalnych interesów”⁹⁴. Należy podkreślić, że poza wielobarwnością terminologiczną nie wnoszą one istotnych treści merytorycznych. Dodatkowo, określenia typu „specjalne interesy” czy „wspólne interesy” budzą kontrowersje na gruncie teoretycznym, dlatego w toku dalszych wywodów nie będę z nich korzystał⁹⁵.

Trzecia grupa terminów opiera się na zastosowaniu angielskiego przedrostka *lobby*. Tworzy się w ten sposób klasyczne określenia słowotwórcze w rodzaju: „grupy lobbingsowe”, „organizacje lobbingsowe”, „lobby”, „lobbies”, „lobby parlamentarne”. Możliwe do przyjęcia są jedynie pierwsze dwa terminy, które wskazują na określony stopień organizacji danego podmiotu. Termin „lobby parlamentarne” ogranicza podmioty lobbingu do sfery legislacyjnej. Z kolei określenie „lobby” („lobbies”) jest zbyt pojemne znaczeniowo.

W tym miejscu nie roszczę sobie prawa do rozstrzygnięcia istniejących wśród badaczy rozdzźwięków terminologicznych⁹⁶. Dla przejrzystości dalszych wywodów niezbędne jest jednak rozróżnienie trzech najczęściej stosowanych określeń tj. „grupy interesu”, „zorganizowane grupy interesu” i „grupy nacisku”. Wykorzystam wszystkie te terminy, przyjmując założenie, że pozostają w określonej do siebie relacji.

Ramowe pojęcie „grupy interesu” stanowi punkt wyjścia, określającą przybliżone preferencje danych grup społecznych, zawodowych, branżowych. Innymi słowy, społeczeństwo demokratyczne składa się z różnorodnych grup interesu, a dana jednostka może być jednocześnie członkiem wielu z nich. Jacek Sroka definiuje „grupę interesu” jako zbiorowość „spajaną świadomością istnienia wspólnych interesów, której członkowie dążą do artykulacji celów grupowych oraz – jeśli zachodzi taka potrzeba – pozyskiwania agentów (partii politycznych, związków wyznaniowych itp.) reprezentujących potrzeby grupy w przestrzeni politycznej”⁹⁷. Grupą spajaną świadomością istnienia wspólnych celów mogą być np. podatni-

94 Patrz np.: G. M. Grossman, E. Helpman, *Special Interest Politics*, The MIT Press, Cambridge 2002.

95 Więcej na ten temat zob. rozdział V.

96 Szerzej na ten temat zob. S. Ehrlich, *op. cit.*, s. 49–58; T. Łoś-Nowak, *Grupy nacisku w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Grupy interesu...*, s. 64–69.

97 J. Sroka, *Grupy interesu w Europie*, [w:] *Systemy polityczne współczesnej Europy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, PWN, Warszawa 2006, s. 158.

cy (cel: mniejsze podatki, preferencje i zwolnienia podatkowe). Grupą dążącą do artykulacji celów grupowych mogą być tworzone *ad hoc* luźno związane struktury. Przejaw ich aktywności socjologowie klasyfikują jako zachowanie zbiorowe. W szerszym znaczeniu „grupa interesu” może oznaczać każdą zbiorowość jednostek, które łączy szeroko rozumiana wspólnota interesów ekonomicznych, ideologicznych i społecznych.

Grupą interesu są konsumenci (wspólnym mianownikiem interesu jest w ich przypadku bezpieczeństwo żywnościowe, odpowiednia jakość środowiska naturalnego itp.) oraz rolnicy, których łączą wspólne interesy ekonomiczne wynikające z praktyk interwencjonistycznych aparatu państwowego w sferze rolnej, tj. dotacji, subsydiów, ochrony rynku wewnętrznego przed czynnikami zewnętrznymi itp. Grupę interesu stanowią także pracownicy administracji rządowej (biurokraci), pracownicy sektora publicznego. W węższym znaczeniu grupę interesu można utożsamiać z podmiotami, które wyróżnia wspólne źródło dochodów osobistych oraz podobne problemy codziennej aktywności zawodowej. Klasycznym przykładem przeciwnych – często wzajemnie zantagonizowanych – interesów jest sektor rolny. Producenci artykułów rolnych, hodowcy, przetwórcy artykułów żywnościowych, producenci środków chemicznych dla rolnictwa, producenci osprzętu technicznego to tylko niektóre z grup ekonomicznych interesów rolniczych. Pomimo że wszyscy oni klasyfikują się jako rolnicy – w tym rozumieniu są grupą interesu – to często przeciwstawne interesy nie pozwalają traktować takiej grupy jako zintegrowanego do działania podmiotu. Krótko mówiąc, termin „grupa interesu” traktuję jako odniesienie do wszelkich umownych i nieformalnych podziałów całości społeczeństwa.

Trzeba podkreślić, że pojęcie „grupy interesu” jest dość często „rozciągane”, staje się synonimem lobbingu. Dlaczego tak się dzieje? Wydaje się, że tak, jak w przypadku samej definicji lobbingu, zasadniczą rolę odgrywa tutaj stosunek badaczy do omawianego zjawiska. Część autorów, utożsamiająca lobbing z szeroko rozumianym rzecznictwem interesów, komunikacją potrzeb społecznych itp., równie szeroko klasyfikuje podmioty lobbingu. Przy takim podejściu identyfikowanie lobbingu – jako formy aktywności publicznej – z grupami interesu jest zasadne. Nie powtarzając w tym miejscu wysuwanych wcześniej argumentów, powiedzmy raz jeszcze, że jest to droga prowadząca do zbytniego uogólnienia omawianego zjawiska. Co więcej, utożsamianie aktywności lobbingowej z szeroko rozumianymi grupami interesu – bez odniesienia do konkretnej organizacji – jest na gruncie analiz czysto teoretycznych swego rodzaju nadużyciem. Apologeci lobbingu stosują termin „grupy interesu” w celu wskazania zbieżności interesów grupowych z interesem określonych grup społecznych i zawodowych. Nie baczą przy tym, że brak precyzji w tak złożonym i wielowątkowym zjawisku, jakim jest lobbing, może

prowadzić do znacznych trudności w ocenie formułowanych poglądów i wniosków badawczych⁹⁸. Konkludując – bez precyzyjnego określenia charakteru prawnego, struktury organizacyjnej, profilu działania danego podmiotu pojęcie „grupy interesu” jest zbyt pojemne znaczeniowo.

Sięgnięcie do terminu „zorganizowana grupa interesu” umożliwia częściowo zawężenie analizy. Na pewnym etapie rozwoju – jak pisze J. Sroka – grupy interesu „mogą kreować struktury organizacyjne, także te o bardziej sformalizowanym charakterze. Wykorzystują wówczas możliwości, jakie oferują odpowiednie akty prawne, np. ustawy o stowarzyszeniach, związkach zawodowych czy organizacjach pracodawców”⁹⁹. W ślad za Davidem Trumanem można przyjąć, że zorganizowaną grupę interesu cechuje stała interakcja pomiędzy członkami grupy. Może ona w związku z tym zajmować określone stanowisko i wysuwać określone żądania wobec innych grup w społeczeństwie¹⁰⁰. Związek działkowców to klasyczny przykład zorganizowanej grupy interesu lub inaczej – organizacji grupy interesu. Jednocześnie w toku zwykłej działalności członkowskiej, statutowej, informacyjnej związek działkowców nie może być postrzegany jako podmiot lobbingu.

Dla uogólnionego określenia podmiotów podejmujących działania lobbingowe znacznie bardziej adekwatny wydaje się termin „grupy nacisku”, lepiej odpowiadający specyfice i celom lobbingu.

Po pierwsze, jak pokazano wcześniej, ukierunkowany „nacisk” na administrację może stanowić jedną z metod wykorzystywanych w lobbingu. Po drugie, „nacisk” oznacza *a priori* działanie, a tym samym pojęcie „grupy nacisku” oddaje aktywny wymiar lobbingu. Po trzecie, spotykane w literaturze przedmiotu definicje „grup nacisku” są zwykle formułowane ściślej, niż to ma miejsce w przypadku grup interesu.

„Grupy nacisku” posiadają zróżnicowany status organizacyjno-prawny. Tworzą je organizacje branżowe, organizacje samorządu zawodowego (izby lekarskie, adwokackie, biegli rewidenci, aptekarze, radcy prawni itp.), organizacje samorządu gospodarczego (izby rzemieślnicze, izby przemysłowo-handlowe), organizacje pracodawców, branżowe związki zawodowe, zrzeszenia, stowarzyszenia i fundacje¹⁰¹.

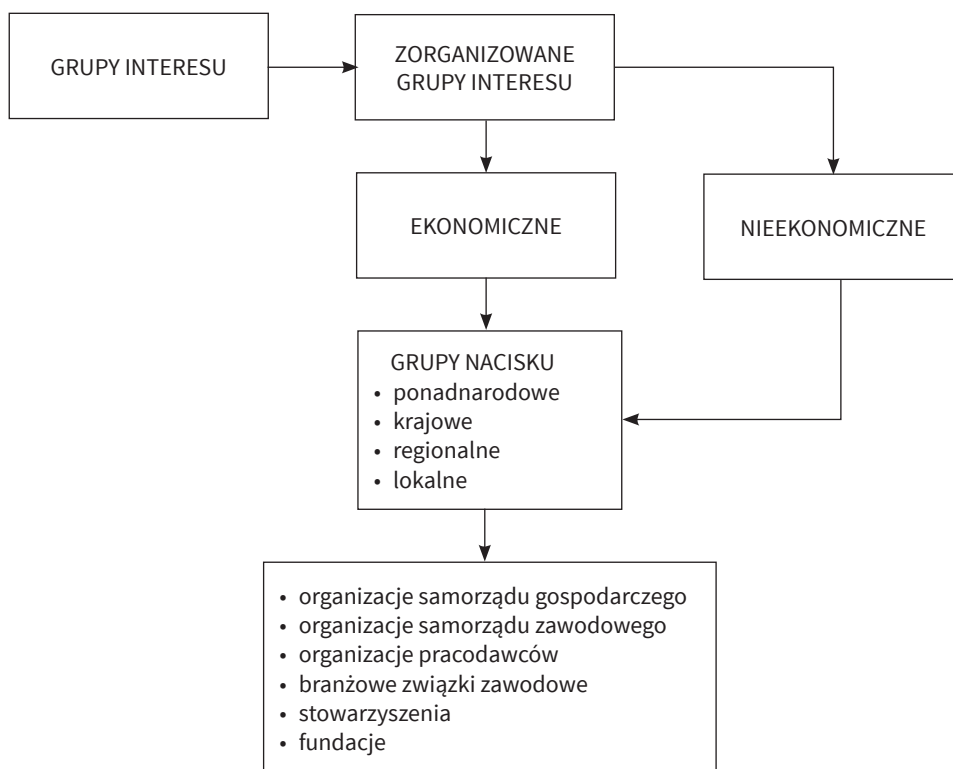
98 Szerzej na ten temat patrz rozdział V.

99 J. Sroka, *op. cit.*, s. 154.

100 D. B. Truman, *The Governmental Process: Political Interest and Public Opinion*, University of California, Berkeley 1993, s. 37.

101 Jak powiedziałem wcześniej, nie każda aktywność publiczna takich podmiotów jest lobbingiem. Krótko mówiąc, dana organizacja samorządu zawodowego (np. naczelna rada adwokacka) może uczestniczyć w zwykłych procedurach konsultacyjnych z prezydentem, rządem i parlamentem (typowym przykładem są różnego rodzaju zespoły i komisje konsultacyjne), ale może też podejmować działalność *stricto* lobbingową.

W przeważającej części są to formalnie zorganizowane, hierarchiczne struktury organizacyjne z relatywnie trwałą strukturą członkostwa (np. Krajowy Związek Kółek i Organizacji Rolniczych). We współczesnych realiach gospodarczo-politycznych ich obszar działania rozciąga się na skalę krajową i międzynarodową. Z drugiej strony, grupy nacisku mogą tworzyć podmioty, które podejmują wspólne działanie w ściśle określonej materii gospodarczej. Po zakończeniu działalności lobbingowej likwidują struktury organizacji.



Schemat 1.4. Relacja grupy interesu – grupy nacisku

Źródło: opracowanie własne.

Graficzną ilustrację przeprowadzonych wyżej rozważań zawiera zamieszczony schemat 1.4, który ilustruje wzajemną relację „grupy interesu”, „zorganizowanej grupy interesu” oraz „grupy nacisku”.

7. Podsumowanie

Podejmując próbę wyznaczenia granic stosowalności terminu „lobbing”, należy mieć na uwadze, że opisuje on zjawisko stanowiące konglomerat wielu współzależnych zmiennych. Definiując lobbing na poziomie aktywności publicznej, operujemy pojęciami. Mówiąc o pojęciach – jak słusznie zauważa Leszek Balcerowicz – poruszamy się „po znacznie bardziej niepewnym gruncie niż wtedy, gdy badamy problem związków przyczynowych”¹⁰². Niniejszy rozdział służył uporządkowaniu pojęć, podejść i stosowanej terminologii. Na podstawie przeprowadzonej w nim analizy można sformułować następujące uogólnienia.

Po pierwsze, spotykane w literaturze przedmiotu ujęcia lobbingu w znacznym stopniu odzwierciedlają gałąź wiedzy reprezentowaną przez ich autorów. Część badaczy przejawia także tendencję do nakreślania definicji lobbingu przez pryzmat emocjonalno-oceniający. Zawarte w nich określenia typu: „marketing idei”, „promocja interesów”, „presja polityczna” nie pozwalają oddzielić sądów normatywnych od wykluczającej wartościowanie, bezstronnej oceny przedmiotowego zjawiska.

Po drugie, ważną kwestią pozostaje precyzja dotycząca terminologii stosowanej w odniesieniu do podmiotów lobbingu. Wymienne stosowanie terminów „grupa interesu”, „zorganizowana grupa interesu” oraz „grupa nacisku” wstępnie ukierunkowuje ocenę wpływu lobbingu na dobrobyt ogólnospołeczny. Nie jest bowiem rzeczą marginalną, czy lobbing utożsamiamy z zamierzonym, zorganizowanym, przemyślanym działaniem, czy też z prowadzonym *ad hoc* spontanicznym odruchem politycznym określonych struktur społeczeństwa.

W kontekście dalszych rozważań, warto podkreślić następujące, specyficzne dla lobbingu cechy:

- stanowi on transmisję partykularnych interesów do systemu politycznego demokracji;
- obejmuje ogół działań zapewniających danej grupie nacisku wpływ na proces podejmowania decyzji legislacyjnych i regulacyjnych, zapadających na forum publicznym;
- prowadzi (z założenia) do podjęcia przez decydentów aparatu państwowego ścieżki postępowania oczekiwanej przez kierownictwo oraz poszczególnych członków grupy nacisku.

102 Por. L. Balcerowicz, *Socjalizm. Kapitalizm. Demokracja. Szkice z przełomu epok*, PWN, Warszawa 1998, s. 29.

Rozdział II

Program badawczy *public choice* – implikacje dla analizy sfery publicznej współczesnych demokracji

1. Uwagi wprowadzające

Problem wykorzystania przez państwo swej uprzywilejowanej pozycji w walce o ograniczone zasoby jest jednym z najważniejszych zagadnień teoretycznych i praktycznych we współczesnym świecie¹. Niemniej jednak pierwszoplanową kwestią pozostaje wymiar, w jakim rozpatruje się wzajemne relacje: polityka – ekonomia. Do lat 40. XX w. ekonomiści zajmowali się głównie miejscem państwa w gospodarce oraz wpływem ustroju politycznego na efektywność gospodarowania. Dyskusję poświęconą źródłom legitymizacji władzy państwowej oraz wewnętrznym meandrom jej funkcjonowania zostawiali pozostałym przedstawicielom nauk społecznych.

Rewolucja keynesowska, będąca konsekwencją wielkiej fali kryzysu, jaka przelała się przez gospodarkę amerykańską w latach 30. XX w., zmieniła ten stan rzeczy. Odczuwalne zwiększenie udziału państwa w podziale środków publicznych, zapoczątkowane myślą Keynesa, a także zyskująca uznanie świata politycznego doktryna państwa dobrobytu zobligowały badaczy do zajęcia stanowiska wobec postępującego rozrostu struktur sektora państwowego. Zaczęto także szerzej niż dotychczas analizować wpływ tego zjawiska na rozwój gospodarczy.

Grupa amerykańskich ekonomistów z ośrodka uniwersyteckiego w Wirginii skupiona wokół Jamesa M. Buchanana pochyliła się nad analizą porównawczą wyborów publicznych i prywatnych. Postawili oni w gruncie rzeczy proste pytanie, tj. czy w ramach sprzedaży i nabywania dóbr za pośrednictwem społecznie zorganizowanych procesów motywy

1 Por. U. Szubert-Zarzewczy, *Relacje ekonomia – polityka w nowożytnej myśli ekonomicznej*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2001, s. 10.

przyświecające każdej ze stron transakcji są analogiczne jak w przypadku sprzedaży oraz kupna dóbr i usług prywatnych? Innymi słowy: czy maksymalizujący funkcję użyteczności własnej, kalkulujący zawsze i wszędzie *homo oeconomicus*, zmienia się przy przejściu w sferę podejmowania decyzji publicznych w ukierunkowanego na dobrobyt społeczny altruistę, który jest skłonny do poświęceń i wyrzeczeń dla bliskiej sobie społeczności? Jeżeli zaś następstwem tak sformułowanego pytania będzie odpowiedź przecząca, to jakie konsekwencje niesie ze sobą przyjęcie założenia, że na scenie politycznej podmioty zachowują się zgodnie z modelem *homo oeconomicus*?

Dociekania teoretyczne wspomnianych ekonomistów doprowadziły do powstania nurtu, który współcześnie określamy mianem teorii wyboru publicznego. W niniejszym rozdziale podjęto próbę uzasadnienia tezy, że jest ona przydatna do opisu mechanizmów lobbingu i przedstawiono wynikające z tego wnioski.

2. Geneza i rozwój szkoły wyboru publicznego

Rozwój każdej teorii naukowej ma swoją historyczną perspektywę. Mark Blaug podkreśla, że „dane idee należy rozpatrywać z pełnym zrozumieniem na tle epoki, w której powstały”². Przywołany cytat nabiera szczególnego znaczenia w przypadku myśli ekonomicznej, która jako podstawowy cel stawia sobie próbę uniknięcia sądów wartościujących. Teoria wyboru publicznego – z założenia jej twórców – ma za zadanie odwzorowywać rzeczywistość. Innymi słowy, rzeczywistość jest przewodnikiem konstrukcji teoretycznej, nigdy odwrotnie.

Dlatego nie sposób mówić o współczesnym *public choice* bez przybliżenia klimatu przemian społeczno-gospodarczych leżących u podstaw jego rozwoju. Zaczniemy więc od początku, którego należy szukać w Stanach Zjednoczonych w burzliwych latach 1929–1937.

2.1. Echo recepty Keynesa

Wdrożony przez Franklina D. Roosevelta w 1933 r. *New Deal* początkowo nie przynosił oczekiwanych rezultatów. Pomimo że w lecie 1933 r. ceny towarów wzrosły w niewielkim stopniu, w dalszym ciągu pogłę-

2 M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 2000, s. 23.

biało się rozwarstwienie społeczeństwa amerykańskiego, spadał dochód rozporządzalny gospodarstw domowych, rosło bezrobocie. W opinii Johna K. Galbraitha depresja z początku lat 30. miała trzy aż nazbyt widoczne cechy: deflację cen, postępujące bezrobocie oraz zatrważające pogorszenie się stopy życiowej najsłabszych warstw społecznych. Spadek cen prowadził wprost do niespotykanej wcześniej skali bankructw w przemyśle i rolnictwie. Administracja Roosevelta zogniskowała swoje działania na powstrzymaniu rujnującej gospodarkę deflacji. Próbowano wspomóc tworzenie nowych miejsc pracy oraz organizować pomoc dla najuboższych³.

Na przełomie lat 30. i 40. poszukiwanie panaceum na „stan chorobowy” amerykańskiej gospodarki wydawało się zmierzać do szczęśliwego końca. Uznani ekonomiści coraz częściej zwracali się w kierunku postulatów teoretycznych głoszonych przez Johna M. Keynesa. Nadchodził czas jego tryumfu.

Mechanizm kryzysu zdefiniowany przez Keynesa wydawał się w swej istocie przenikliwie prosty. Twierdził on, że w krótkim okresie, przy niepełnym wykorzystaniu mocy wytwórczych, rozmiary produkcji są określone przez rozmiary agregatowego popytu efektywnego. Dla podtrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia i produkcji konieczne jest stymulowanie odpowiednio wysokiego poziomu popytu. Aby to jednak zrobić, ingerencja państwa staje się niezbędną; samoczynna regulacja rynkowa nie zapewnia bowiem przekształcania oszczędności w inwestycje, zwłaszcza w okresie dramatycznego spadku koniunktury. Ze względu na fakt, że inwestycje są składnikiem zagregowanego popytu, ich niedostatek powoduje jego zmniejszenie. W konsekwencji zmniejsza się produkcja i spada zatrudnienie. By temu przeciwdziałać, administracja rządu musi uzupełnić brakującą do utrzymania równowagi część popytu poprzez wydatki rządowe. Keynes dopuszczał, aby były one finansowane z deficytu budżetowego. Deficyt może być z kolei pożyteczny, gdyż dodatkowe wydatki konsumpcyjne i inwestycyjne, które umożliwia, tworzą dodatkową siłę nabywczą⁴. Ponieważ deficyt budżetowy staje się w ten sposób stymulatorem gospodarki, jest nie tylko dopuszczalny, lecz nawet wymagany. Zgodnie z myślą Keynesa deficyt budżetowy miałby być środkiem prowadzącym do redukcji bezrobocia, przez co następuje wprowadzenie dodatkowej siły nabywczej do gospodarki⁵. Innymi słowy, wzrost wydatków budżetowych jest konieczny dla przeciwdziałania recesji, nawet za cenę wzrostu deficytu budżetowego.

3 J. K. Galbraith, *Ekonomia w perspektywie*, PWN, Warszawa 1992, s. 209.

4 J. M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 2003.

5 P. M. Gaudemet, J. Molnier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 182.

Ekonomiści – początkowo z dużą nieufnością, później dość powszechnie – zdawali się przyjmować do wiadomości, że interwencja państwa to niezbędny czynnik korekcyjny w gospodarce wolnorynkowej. Urszula Szubert-Zarzeczny słusznie zauważa, że zarówno keynesizm, jak i całą ekonomię postkeynesistowską łączy podstawowe założenie dotyczące nie tylko teorii, lecz przede wszystkim sposobu prowadzenia polityki ekonomicznej. Jest nim uzasadniana na wszystkie możliwe sposoby konieczność aktywnej interwencji państwa w procesy gospodarcze⁶. Zauważmy jednak, że sam Keynes – abstrahując w tym miejscu od jego działalności *stricte* publicznej – w *Ogólnej teorii zatrudnienia procentu i pieniądza* wypowiedział się w tej mierze dość oględnie i mało precyzyjnie. Dobrze oddają ten fakt sformułowania: „wprowadzenie pewnego centralnego kierowania w sprawach, które dzisiaj są pozostawione głównie inicjatywie indywidualnej”, „uspołecznienie inwestycji w dość szerokim zakresie”⁷. Kiedy Keynes zwraca uwagę, że przyszłą rolą administracji będzie wywieranie wpływu na „kształtowanie się skłonności do konsumpcji częściowo przez system podatkowy, częściowo za pomocą innych środków”, może uchodzić za zwolennika aktywnego rządu⁸. Kiedy wszakże podkreśla, że „tylko doświadczenie może wykazać, w jakiej mierze wspólna wola, ucieleśniona w polityce państwa, powinna być skierowana ku zwiększeniu i uzupełnieniu skłonności do inwestowania”, to trudno mu odmówić ostrożności odnośnie do skali rządowego oddziaływania⁹.

Bez zbytniej przesady można powiedzieć, że pierwsze dwadzieścia lat po II wojnie światowej upłynęło pod znakiem wiary w ozdrowieńcze recepty Keynesa. Suma wydatków budżetowych państw wysoko rozwiniętych w odniesieniu do produktu krajowego brutto wzrastała w istotny sposób. Na wykresie 2.1 pokazano to zjawisko na podstawie porównania Stanów Zjednoczonych i Szwecji uznawanej powszechnie za wzorzec państwa dobrobytu.

Zachodnie gospodarki aż do początku lat 70. XX w. rozwijały się w szybkim tempie. Na bazie fundamentalnej zmiany w ocenie roli państwa w gospodarce stopniowo krzewiono idee państwa dobrobytu. Dyskusja wokół zagadnienia „ile państwa w państwie” nie dotyczyła już próby odpowiedzi na pytanie „czy”. Skupiano się dość powszechnie na formułowaniu zaleceń „jak”.

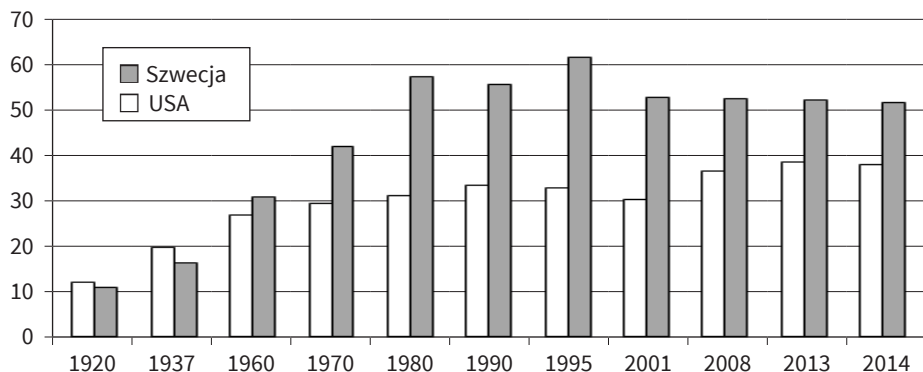
Klasyfikacja funkcjonalną wydatków rządowych w Stanach Zjednoczonych została przedstawiona na przykładzie wykonania budżetowego z 1968 r. (wykres 2.2).

6 U. Szubert-Zarzeczny, *op. cit.*, s. 120.

7 J. M. Keynes, *op. cit.*, s. 345.

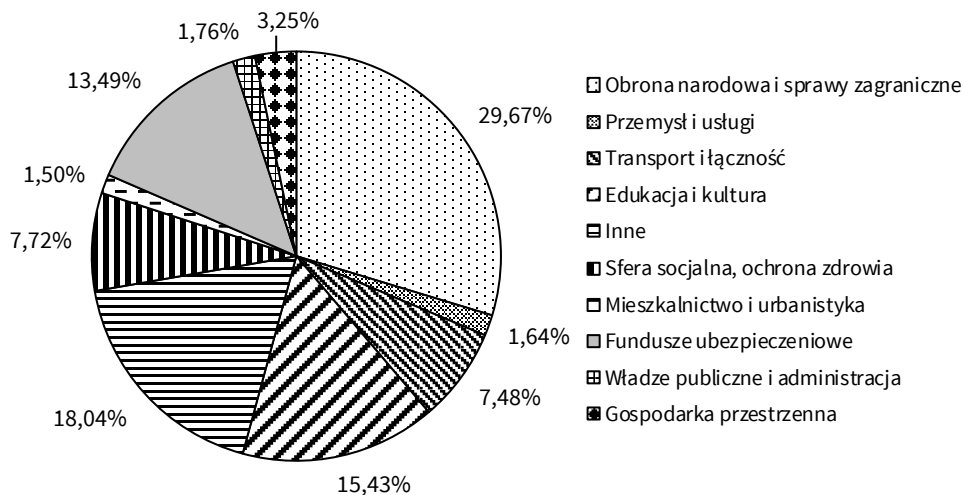
8 Ibidem.

9 Ibidem, s. 344.



Wykres 2.1. Wydatki sektora rządowego w USA i Szwecji w latach 1920–2014 (w % PKB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.oecd.org/infigures (dostęp: 01.01.2016).



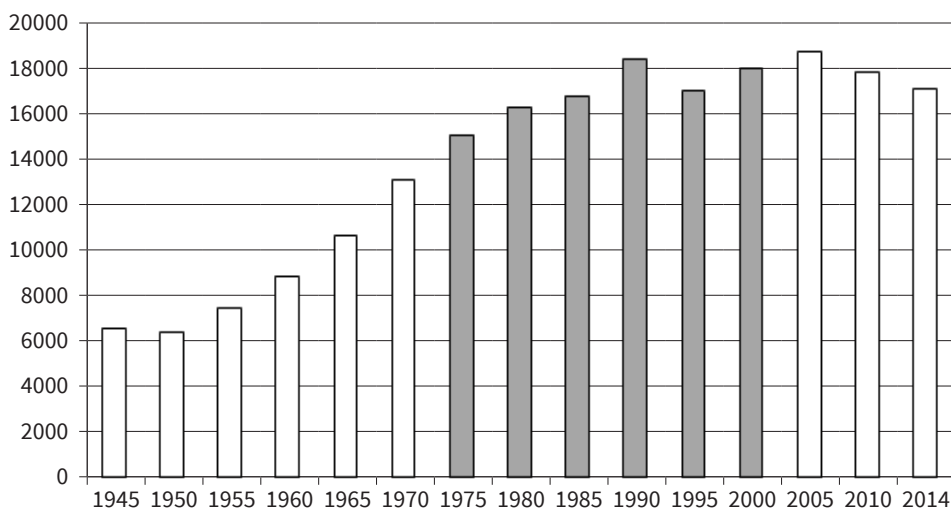
Wykres 2.2. Funkcjonalny podział wydatków rządowych w USA w 1968 r. (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Statistical Abstract of the United States 1970*, U.S. Department of Commerce, *Governmental Expenditure, By Function: 1950–1968*, no. 606, s. 407.

Recepty teoretyczne dotyczące zasięgu działalności, charakteru i funkcji nowoczesnego państwa przeniosły się na dyskurs publiczny. Akademię podbudowa koncepcji wzrostu deficytu budżetowego w praktyce

uruchomiła spiralę wzrostu obietnic przedwyborczych. Nieskrępowani równowagą budżetową politycy zaczęli w naturalny sposób wychodzić z propozycjami wspomagania coraz to nowych grup społecznych i zawodowych. Zadziałała tu w sumie prosta strategia marketingu przedwyborczego: „jako wybieralny polityk obiecuję ci to, co zechcesz, a ty daj mi swój głos”. Stabilnie niski poziom bezrobocia skutkowałam rosnącą siłą polityczną związków zawodowych. Organizacje związkowe rozbudowywały swoje struktury, tworząc sprawne i szybko reagujące grupy nacisku. Pozytywna koniunktura wywoływała z kolei presję społeczną na wprowadzanie szeroko rozumianych zabezpieczeń socjalnych. Był to coraz częstszy argument przetargowy w kampaniach wyborczych. Podnosiło się i umacniało poczucie bezpieczeństwa socjalnego zachodnich społeczności.

Intensyfikacja roli rządu przełożyła się na wzrost zatrudnienia w sektorze publicznym. Na zamieszczonym wykresie 2.3 pokazano dane dotyczące Stanów Zjednoczonych. W latach 1950–1970 ogólna liczba pracowników administracji publicznej wzrosła tam o 103,49%. W latach 1970–2000 wzrosła o dalsze 60,23%.



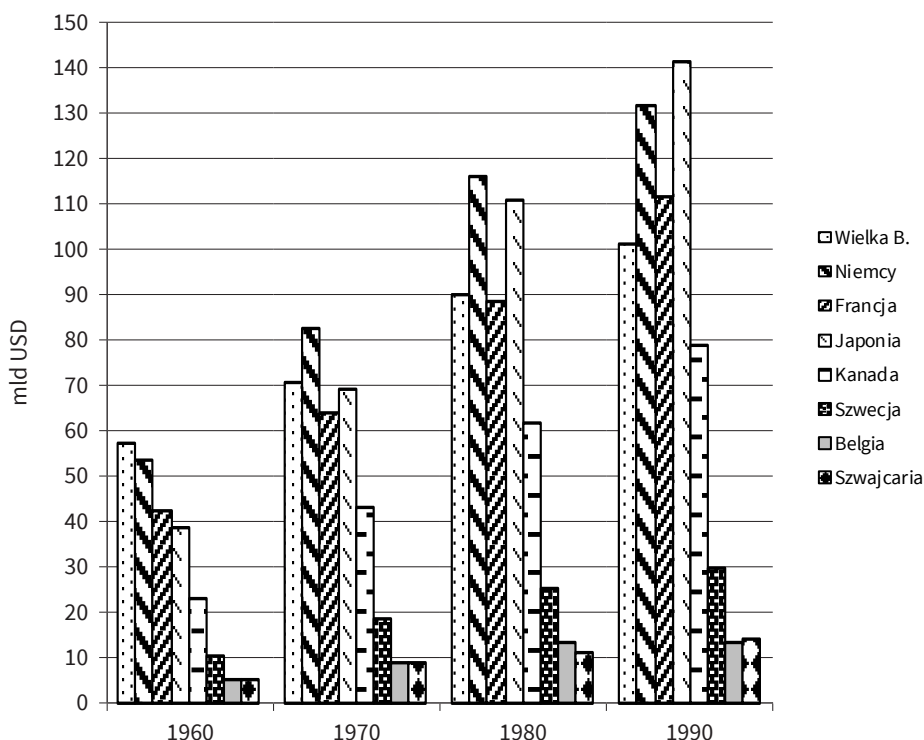
Wykres 2.3. Zatrudnienie w administracji publicznej USA w latach 1945–2014 (w tys.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Compendium of Public Employment: 2002*, U.S. Department of Commerce, *Public Employment*, vol. 3, tab. 2.

Wraz ze wzrostem zatrudnienia rosły także środki budżetowe przeznaczane na administrację publiczną. Na wykresie 2.4 zobrazowano dane przekrojowe z wybranych krajów OECD w przeliczeniu na dolary przy uwzględnieniu stałych cen. Wzrost zaangażowania środków publicznych

przeznaczanych na funkcjonowanie administracji publicznej wystąpił we wszystkich zaprezentowanych krajach. W Szwajcarii, która odznaczała się w analizowanym okresie znaczną stabilnością walutową wydatki na administrację w latach 1960–1970 wzrosły o 75,24%, w latach 1970–1980 o 22,58%, zaś w latach 1980–1990 o dalsze 32,94%.

Zamieszczone dane pokazują, że postępującego procesu rozbudowy aparatu rządowego nie odwróciła nawet nadchodząca dekonjunktura. Pomimo że od połowy lat 70. XX w. wskaźniki wzrostu gospodarczego zaczęły spadać, postępował dalszy wzrost wydatków budżetowych w proporcji do produktu krajowego brutto. Trendu zapoczątkowanego wielkim kryzysem końca lat 20. XX w. nie sposób już było odwrócić.



Wykres 2.4. Zaangażowanie środków na administrację publiczną w wybranych krajach OECD w latach 1960–1990 (w mld USD, według kursów walutowych i poziomu cen z 1985 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 74.

Reasumując, należy zwrócić uwagę na dwie istotne kwestie. Po pierwsze, na przestrzeni pierwszych dwudziestu lat powojennych doszło do istotnego przeobrażenia struktury politycznej zachodnich demokracji.

Prowadziło ono do przesunięcia w obrębie ośrodków decyzyjnych, ku którym występują pomioty zewnętrzne¹⁰. Intensyfikacja działań rządowych oznacza w każdym przypadku nasilenie procesu podejmowania decyzji publicznych. W miarę rozszerzania działalności ustawodawczej i regulacyjnej administracji oraz rozrastania się kompetencji jej urzędników, rośnie liczba podmiotów pozyskujących środki publiczne. Po drugie, wraz ze wzrostem kompetencji regulacyjnych państwa zmienił się charakter relacji: polityka – ekonomia. W odniesieniu do wielu sektorów gospodarczych aparat rządowy znalazł się w uprzywilejowanej sytuacji. Na decyzje podejmowane przez przedsiębiorców (co i dla kogo wytwarzać) wpływały coraz bardziej bieżące uwarunkowania sceny politycznej.

Jak słusznie zauważa J. M. Buchanan, w miarę jak większa część zasobów gospodarczych państwa była alokowana dzięki decyzjom publicznym, rosło znaczenie rozciągnięcia analizy ekonomicznej na procesy podejmowania decyzji politycznych¹¹. Inaczej rzecz ujmując, zmiana rzeczywistości społeczno-gospodarczej wymagała poszukiwania nowych punktów widzenia.

2.2. Spór wokół idei *welfare state*

Pomijając definicyjne dyskusje, można powiedzieć, że państwo dobrobytu jest zbudowane na fundamentach własności prywatnej, respektowaniu zasad wolnej konkurencji oraz instytucjonalnym otoczeniu gwarantującym wolność jednostki¹². Z drugiej zaś strony koncepcja *welfare state* zakłada rozbudowany system opieki socjalnej oraz pogłębia (inaczej: nie wiąże z cyklem koniunkturalnym) keynesowski pogląd na temat roli aparatu rządowego w gospodarce.

Punktem wyjścia dla ideologów *welfare state* było założenie, że rola państwa nie powinna – jak chcieli tego przedstawiciele myśli liberalnej – sprowadzać się do ochrony własności prywatnej, nadzoru nad przestrzeganiem przez jednostki gospodarujące reguł gry oraz czuwania nad zasadami porządku publicznego. Innymi słowy, rząd ze swoim aparatem administracyjnym to nie „stróż nocny”, pozostający bierny wobec namacalnych problemów społecznych. Państwem dobrobytu jest – jak pisze

10 S. Ehrlich, „Grupy nacisku” w strukturze politycznej kapitalizmu, PWN, Warszawa 1962, s. 185.

11 J. M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997, s. 209.

12 Krytyczny przegląd definicji *welfare state* zob. np.: S. Rudolf, *Szwedzka „polityka dobrobytu”*, PWN, Warszawa 1978.

William A. Robson – „to, co zadeklarował parlament, a realizuje rząd. Społeczeństwem dobrobytu jest natomiast to, co ludzie robią, czują i myślą o sprawach, które odnoszą się do ogólnego dobrostanu. [...] Jestem głęboko przekonany, że państwem godnym miana państwa dobrobytu jest tylko państwo, które koncentruje się na dobrostanie całego narodu”¹³. Wartościujące ujęcie W. A. Robsona jest charakterystycznym przykładem podążania w kierunku stopniowego zespolenia celów rządzących z szeroko rozumianymi potrzebami społecznymi. Rola administracji rządowej to zorganizowanie życia społecznego i gospodarczego w ten sposób, aby umożliwić stopniową realizację zasady sprawiedliwości społecznej i zasady „równych szans”. W ramach doktryny państwa dobrobytu wskazuje się na konieczność podejmowania inicjatyw gospodarczych w rozmaitych formach, długofalowe zapobieganie kryzysom ekonomicznym oraz prowadzenie polityki ukierunkowanej na ograniczanie bezrobocia. Propagowana jest konieczność rozbudowania funkcji socjalnej państwa, tj. programów ubezpieczeń społecznych, zdrowotnych i rodzinnych. Administracja rządowa powinna skupić się na aktywnej redystrybucji dochodu narodowego, np. w formie progresywnego podatku dochodowego, rozbudowie systemu stypendialnego, wyrównywaniu poziomu życia mieszkańców rejonów opóźnionych gospodarczo¹⁴.

Wśród teoretyków *państwa dobrobytu* dominowało przekonanie, że organy państwowe są w stanie skutecznie korygować wadliwie działające mechanizmy rynkowe. Z drugiej zaś strony – mogą one prowadzić redystrybucję dóbr publicznych, umożliwiającą przestrzeganie zasad sprawiedliwości społecznej bez naruszania fundamentów demokracji politycznej. Zwolennicy *welfare state* postulowali, aby państwo nie pozostawało bierne wobec narastających problemów społecznych i gospodarczych. Musi ono aktywnie zaspokajać potrzeby możliwie najszerszych grup społecznych¹⁵. W świecie „dobroczyнного państwa” szeroko rozumiane regulacje publiczne stanowią swoiste panaceum na społeczne zapotrzebowanie dotyczące poprawy funkcjonowania nieoptymalnej gospodarki wolnorynkowej oraz przeciwdziałają stratom w dobrobycie społecznym¹⁶. Postkeynesiści dodatkowo wskazywali na konieczność okresowej poprawy efektywności alokacyjnej, potrzebę stabilizacji makroekonomicznej

13 W. A. Robson, *Welfare State and Welfare Society. Illusion and Reality*, George Allen & Unwin, London 1976, s. 7, za: W. Morawski, *Socjologia ekonomiczna*, PWN, Warszawa 2001.

14 H. Olszewski, M. Zmierzczak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Ars Boni et Aequi, Poznań 1994, s. 361–363.

15 Ibidem, s. 361–363.

16 K. Kosiec, M. Raczyński, *Rynki polityczne a ekonomia: strategie polityczne firm państwowych w rywalizacji rynkowej*, Wyd. Universitas, Kraków 1998, s. 19.

i stałe usprawnianie mechanizmu warunkującego sprawiedliwy podział dochodów. Traktowali to jako przesłanki do intensyfikowania roli aparatu państwowego w procesach regulacyjnych.

Na gruncie akademickim krytykę doktryny państwa dobrobytu prowadzono na dwóch płaszczyznach teoretycznych. Dość powszechnie podawano w wątpliwość samą istotę „społecznego dobra wspólnego”. Abraham Bergson próbował ominąć ten problem, zakładając istnienie ogólnej „funkcji dobrobytu społecznego” (*social welfare function*)¹⁷. Bergson odrzucił użyteczność kardynalną oraz psychologiczne porównania interpersonalne na rzecz tzw. funkcji społecznego dobrobytu, która danemu profilowi indywidualnych preferencji przyporządkowuje określoną, racjonalną relację preferencji społecznych. Miała ona umożliwić porównanie zestawu dostępnych alternatyw oraz ich uszeregowanie ze społecznego punktu widzenia od najlepszej do najgorszej, za pomocą tzw. wag indywidualnych pożądań. Bergson nie uściślił jednak w wystarczający sposób, jak wartościować takie wagi, co w wielu późniejszych pracach stało się źródłem polemiki. Kenneth Arrow oraz Duncan Black podeszli do tego zagadnienia w odmienny sposób. Analizując problem indywidualnych preferencji w kontekście decyzji zbiorowych, dowodzili tezy, że demokratyczne mechanizmy podziału dóbr publicznych nie zapewniają zagregowanego dobrobytu ogólnospołecznego¹⁸. W przełomowej monografii *Wybór społeczny a indywidualne preferencje* (*Social Choice and Individual Values*) K. Arrow poszukiwał odpowiedzi na pytanie, czy jest możliwe znalezienie zadawalającego sposobu agregacji indywidualnych preferencji obywateli tak, aby ustalić społeczny ranking alternatyw. Wykazał on, że w przypadku nałożenia prostych warunków ograniczających (nieograniczona dziedzina, niezależność od alternatyw niezwiązanych, zasada Pareto, nie-dyktatura) skonstruowanie zgodnych preferencji zbiorowych na podstawie zróżnicowanych preferencji indywidualnych staje się niemożliwe¹⁹.

17 Szerzej zob.: A. Bergson, *A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics*, „Quarterly Journal of Economics” 1938, no. 2, s. 314–344.

18 Zob. K. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, New Haven–London 1951; D. Black, *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press, Cambridge 1958.

19 Nieograniczona dziedzina oznacza, że funkcja dobrobytu opisuje społeczne uporządkowanie dla każdej możliwej kombinacji indywidualnych preferencji. Aksjomat niezależności od alternatyw niezwiązanych zakłada, że stosunek społeczeństwa do pary alternatywnych stanów rzeczy X i Y zależy od preferencji indywidualnych względem tych alternatyw, nie zaś od uporządkowania innych alternatyw. Wykluczenie dyktatury oznacza, że żadna z jednostek nie może narzucić swoich preferencji grupie jako całości. Zasada Pareto narzuca warunek jednomyślności w obrębie grupy. Por. A. Sen, *Racjonalność i wybór społeczny*, [w:] *Elementy teorii wyboru społecznego*, red. G. Lisowski, Wyd. Scholar, Warszawa 2001, s. 51.

Wskazywano również, że w swej warstwie teoretycznej *welfare state* jest niczym innym, jak próbą uzasadnienia interwencyjnej polityki rządowej. Zainteresowanie teoretyków państwa dobrobytu efektami działań demokratycznie obieranych rządów usuwało na dalszy plan mechanizmy podejmowania przez nie decyzji publicznych²⁰.

Leszek Filipowicz i Krzysztof Opawski zwracają uwagę na istotną kwestię. Już recepty wynikające z teorii Keynesa są zbudowane na fundamencie wiary w nieograniczone możliwości i dobrą wolę rządzących. Administracja, opierając się na trafnym i rzetelnym definiowaniu problemów nękających gospodarkę, oddziałuje jako siła zewnętrzna reagująca w krytycznym momencie. Rząd wie, co należy robić, by gospodarka funkcjonowała bez zakłóceń. W sytuacji kryzysowej robi to, co potrzebne, wprowadzając niezbędne korekty²¹. Cele rządu stanowią w pewnym sensie funkcję oczekiwań społecznych. Kiedy w działania przedsiębiorcy wkłada się czynnik niepewności i niesprzyjających uwarunkowań zewnętrznych, zwraca się on w kierunku stale wyciągniętej, dobroczynnej ręki rządu. Ekonomiści zaczęli coraz częściej dostrzegać, że jest to nadto idealistyczna wiara w „widzialną rękę rządu”.

Zwolennicy prainterwencyjnej polityki rządowej w zasadzie nie podejmowali kwestii zapewnienia odpowiednich warunków dla efektywnego funkcjonowania „doskonale redystrybucyjnego” systemu politycznego²². Odpowiedź na pytania o przyczyny i uwarunkowania towarzyszące podejmowaniu przez administrację rządową i legislaturę konkretnych decyzji gospodarczych pozostawała zasadniczo otwarta. Brakowało fundamentów spójnej teorii objaśniającej wielowymiarowe mechanizmy podziału i redystrybucji zasobów społecznych pod kątem siły wpływu poszczególnych beneficjentów „ryнку dóbr i usług publicznych”, tj. demokratycznie wybieranych rządów, wyborców oraz różnorodnych grup nacisku. Krótko mówiąc, finanse publiczne były traktowane w prawie całkowitym oderwaniu od uwarunkowań sceny publicznej, na której podejmowano dotyczące nich decyzje. Zupełnie jakby strona podatkowa i wydatkowa w żaden sposób nie była skorelowana z procesem ustawodawczym. Dotykając tych zagadnień, docieramy do źródeł *public choice*.

Zanim jednak przejdę do opisu wydarzeń, które należy uznać za formalny początek *public choice*, muszę odwołać się do jeszcze jednej ważnej rozprawy teoretycznej. W 1896 r. ukazała się praca *Badania*

20 L. Filipowicz, K. Opawski, *Teoria wyboru publicznego: wybrane koncepcje badawcze*, „*Ekonomista*” 1992, nr 3, s. 378.

21 Ibidem.

22 M. Raczyński, *Monopol a nierówność*, „*Gospodarka Narodowa*” 2003, nr 1/2, s. 5.

finansowo-teoretyczne szwedzkiego ekonomisty Knuta Wicksella²³. Była to pionierska próba adaptacji klasycznej teorii ekonomii do opisu struktury podejmowania decyzji publicznych w społeczeństwach demokratycznych. Wicksell badał wpływ zachowań indywidualnych na decyzje fiskalne podejmowane przez legislaturę. Myślą przewodnią jego pracy było znalezienie skutecznego – w sensie praktycznym – mechanizmu dostarczania dóbr publicznych. Poszukiwał on odpowiedzi na pytanie, jak należy zorganizować kolektywne działania gospodarcze i polityczne, aby: 1) zapewnić korzyści poszczególnym członkom demokratycznej społeczności, 2) jednocześnie nie naruszając ich wolności oraz 3) nie tworząc wielowymiarowej sytuacji wzajemnego wyzysku. W wyniku swoich dociekań teoretycznych Wicksell zaproponował kolejne rundy głosowań, które miały na celu maksymalne zredukowanie wpływu elementu zachowania indywidualnego na wyniki fiskalne. Głosowanie w rozumieniu Wicksella było rodzajem bodźca stymulującego ujawnianie preferencji. Chodzi zatem o to, aby pomost pomiędzy stroną wydatków i finansujących je podatków nabrał publicznej jawności. Przedstawiając konkretny program wydatków rządowych, należałoby jednocześnie nakreślić możliwe spektrum rozkładów wymaganego podatku przy założeniu, że każde takie spektrum ma dostarczyć przychodów wystarczających na pokrycie wydatku. Następnym krokiem jest poddanie pod głosowanie projektu wydatku razem z propozycją alokacji obciążenia podatkowego. Dopiero w sytuacji jednogłośnego przyjęcia danej kombinacji byłaby ona akceptowana przez zgromadzenie. W przypadku, kiedy żadna z kombinacji nie zdobędzie jednomyślnego poparcia, projekt wydatków nie będzie realizowany²⁴.

Najogólniej rzecz biorąc, wnioski wynikające z badań Wicksella można streścić następująco: w warunkach demokracji możliwe jest korygowanie decyzji kolektywnych w kierunku rezultatów Pareto-optymalnych. Zasadniczą uwagę należy jednak skierować na przeanalizowanie struktury instytucjonalnej, w której podejmowane są decyzje kolektywne. Aby profilować prospołeczną politykę gospodarczą, trzeba usprawnić reguły oraz strukturę podejmowania decyzji politycznych. Ten postulat stanowi fundament teoretyczny, na którym opiera się współczesna teoria wyboru publicznego. To dlatego właśnie J. M. Buchanan przy każdej możliwej

23 K. Wicksell, *Finanztheoretische Untersuchungen*, Continuum International Publishing Group Ltd, Jena 1896. Przetłumaczone na język angielski fragmenty pracy Wicksella można odnaleźć w: idem, *A New Principle of Just Taxation*, [w:] *Classics in the Theory of Public Finance*, eds. R. A. Musgrave, A. T. Peacock, St. Martin's Press, New York 1967, s. 72–118.

24 J. M. Buchanan, *Finanse publiczne...*, s. 147.

okazji (także w swoim wykładzie noblowskim) podkreślał wkład ideologiczny Wicksella w powstanie szkoły wyboru publicznego. „Rozprawa Wicksella – mówił – była muzyką dla mych uszu, toteż zasługuje on niewątpliwie na wyjątkowe miejsce wśród tych kilku osób, które ukształtowały moje podstawowe założenia ekonomii politycznej”²⁵.

Prace Wicksella, Arrowa i Blacka oraz ostrze krytyki skierowane na obraz rządu jako „dobrotliwego despoty” (*benevolent dictator*) stojącego na straży stabilizacji arbitralnych procesów gospodarczych dały początek monografii, która stanowiła bezpośrednią „iskrę zapalną” powstania szkoły *public choice*. W 1962 r. ukazało się studium *The Calculus of Consent* autorstwa J. M. Buchanana i Gordona Tullocka²⁶. Była to pierwsza całościowa próba skonstruowania podstaw teoretycznych objaśniających mechanizm wyborów publicznych, oparta na fundamencie metodologicznym ekonomii. W swej warstwie ogólnej *Rachunek zgody* stanowi polemikę ze słynnym „ogólnym twierdzeniem o możliwości” Arrowa. Buchanan i Tullock poszukują rozwiązania kluczowego problemu w kontekście podziału i redystrybucji zasobów społecznych, tj. jak uzyskać kombinację efektywności i sprawiedliwości w procesach redystrybucji przy demokratycznej regule większościowej. Prowadzą oni analizę wyborów publicznych na poziomie konstytucyjnych ograniczeń, badając jednocześnie procesy kształtowania polityki. Myślą przewodnią jest próba wykazania, że w nowoczesnych systemach demokracji przedstawicielskiej możliwe jest osiągnięcie zasad konstytucyjnych, ograniczających oportunistyczne zachowania głównych aktorów sceny publicznej. Do oceny instytucjonalnej organizacji państwa obaj autorzy wykorzystują narzędzia i metody neoklasycznej analizy ekonomicznej. Jak mówił sam Buchanan: „*Rachunek zgody* może być interpretowany jako intelektualny atak na zasadę i rządy większości, ponieważ dokonaliśmy ich odbrazowania, wbrew ich uświęcaniu przez dominujące podejście ortodoksyjne”²⁷.

Przez wzgląd na swój nowatorski charakter publikacja Buchanana i Tullocka wywołała spore zainteresowanie w świecie akademickim. Jak wspomina Buchanan, początkowo spotkała się także ze sporą krytyką ze strony środowisk politologicznych. Na fali ożywionej dyskusji w kręgach akademickich – z inicjatywy Buchanana i Tullocka – doszło do pierwsze-

25 J. M. Buchanan, *Początki, doświadczenia i idee – ocena retrospektywna*, [w:] *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, red. J. M. Buchanan, R. A. Musgrave, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005, s. 22.

26 J. M. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1962.

27 J. M. Buchanan, *Początki, doświadczenia i idee...*, s. 24.

go sympozjum naukowego poświęconego szeroko rozumianej problematyce wyborów publicznych. Odbyło się ono w Charlottesville w 1963 r. Spośród uznanych już wówczas ekonomistów uczestniczyli w nim m.in. Mancur Olson, Vince Ostrom, Duncan Black. Sporej grupie filozofów przewodził John Rawls. Byli tam także socjologowie i prawnicy²⁸.

Zwieńczeniem konferencji stało się powołanie do życia Committee for the Study of Non-Market Decision Making. Zrzeszona pod kierownictwem Buchanana grupa entuzjastów nowej dziedziny badawczej publikowała prace pod wspólnym szyldem „Papers on Non-Market Decision Making”. Redaktorem naczelnym pionierskiego na owe czasy wydawnictwa został G. Tullock. Konsekwencją drugiego spotkania naukowego w Chicago w 1967 r. było przemianowanie Committee for the Study of Non-Market Decision Making na The Public Choice Society, która to nazwa przetrwała do dnia dzisiejszego²⁹. Obecnie centrum studiów nad wyborem publicznym jest zlokalizowane na Uniwersytecie George Mason w Fairfax w stanie Wirginia³⁰.

28 Zob. wywiady z Buchananiem na temat genezy *public choice*, np. J. M. Buchanan, *Public Choice. Politics Without Romance*, „Policy” 2003, vol. 19, no. 3; zob. też: V. Ostrom, E. Ostrom, *Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration*, „Public Administration Review” 1971, vol. 31, no. 2, s. 203–216.

29 Od konferencji z 1967 r. wywodzi się nazwa *public choice*. Buchanan wspomina, że część uczestników spotkania nie była z niej pierwotnie zadowolona. Kojarzyła się bowiem z ankietowymi badaniami opinii publicznej. Niemniej po demokratycznym głosowaniu nowy kierunek został przemianowany właśnie na „wybór publiczny”.

30 Od momentu zainaugurowania działalności szkoły wyboru publicznego, Center for Study of Public Choice mieściło się na trzech różnych ośrodkach uniwersyteckich. Pierwszą bazą akademicką był Thomas Jefferson Center of Studies in Political Economy na Uniwersytecie w Wirginii. Ośrodek ten został zorganizowany w 1957 r. przez Jamesa M. Buchanana i Warrena Nuttera. Użycie w nazwie określenia „ekonomia polityczna” miało wskazywać na umowny „powrót” do badań prowadzonych przez ekonomistów klasycznych. Swego rodzaju paradoksem jest, że właśnie w tym skromnym ośrodku uniwersyteckim powstały dwie przełomowe prace późniejszych laureatów Nagrody Nobla, tj. Buchanana (*Rachunek zgody*) oraz Ronalda Coase’a (*Teoria kosztów transakcyjnych*). Ośrodek ten zakończył prace badawcze poświęcone sferze wyborów publicznych po odejściu Tullocka w 1967 r. i Buchanana w 1968 r. Następnym przystankiem dla Center for Study of Public Choice stał się Virginia Polytechnic Institute (od 1969 r.) Obok Tullocka i Buchanana jego założycielem był także Charles Goetz. W tym miejscu opublikowano szereg prac *public choice*, np. *The Limits of Liberty* Buchanana oraz *The Social Dilemma* Tullocka. Ostatecznie Center for Study of Public Choice przeniesiono w 1983 r. do George Mason University. Ośrodek ten wydaje obecnie dwa uznane czasopisma naukowe, tj. „Constitutional Political Economy” (red. Viktor J. Vanberg i Richard E. Wagner) oraz „Public Choice” (red. Charles K. Rowley i Robert D. Tollison).

W literaturze przedmiotu dość powszechnie określa się Buchanana i Tullocka mianem „ojców” założycieli *public choice*. Wynika to z faktu, że zasadniczy impuls do rozwoju całego kierunku dało to pierwsze spotkanie w Charlottesville. Tam właśnie grupa ekonomistów, socjologów, psychologów, prawników i politologów skonfrontowała pierwsze doświadczenia badawcze w nowej wówczas dziedzinie. W późniejszym okresie ich drogi naukowe niejednokrotnie się rozchodziły. Niemniej jednak konferencja z 1963 r. zapoczątkowała projekty badawcze, które zmieniły sposób postrzegania świata polityki i wewnętrznych mechanizmów kreacji finansów publicznych.

Ze współczesnej perspektywy trudno nie dostrzec, że obok *Rachunku zgody* ukazało się wówczas co najmniej kilka równie istotnych prac dla późniejszego rozwoju teorii wyboru publicznego. Jako pierwszą należy wymienić *The Economic Theory of Democracy* Anthony'ego Downsa. Opublikowana w 1957 r. jest po dzień dzisiejszy uznawana za przełom w ekonomicznym rozumieniu demokratycznego systemu politycznego. Drugą jest *The Logic of Collective Action* Mancura Olsona (publ. 1965 r.), trzecią *Bureaucracy and Representative Government* Williama A. Niskanena (publ. 1971 r.)³¹. Omawiając genezę *public choice*, nie można również zapomnieć o pracy Josepha A. Schumpetera *Kapitalizm, socjalizm, demokracja* z 1942 r.³² Stworzyła ona podwaliny pod ekonomiczną analizę demokracji rozwiniętą przez Downsa i kontynuatorów jego myśli³³. Przywołując w tym miejscu Schumpetera, można pokusić się o małą dygresję. W kontekście szkoły wyboru publicznego trudno bowiem nie łączyć jego nazwiska z K. Wicksellem. Obydwaj – skądinąd genialni – ekonomiści urodzili się i publikowali w Europie. Ich zainteresowania badawcze dotyczyły przede wszystkim mechanizmów rynkowych. Obszar decyzji publicznych stanowił poboczny kierunek ich działalności pisarskiej. Swoistym paradoksem historii jest zatem fakt, że aktualność prac Wicksella i Schumpetera odnajduje się w myśli ekonomicznej, która daleko wykracza poza ich ówczesne zainteresowania, a dodatkowo narodziła się na kontynencie amerykańskim.

Przytoczone powyżej klasyczne dziś monografie wyznaczyły zasadnicze kierunki badawcze *public choice*. Ich wartość dla rozwoju teorii wybo-

31 M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge 1971; A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York 1957; W. A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, [w:] idem, *Bureaucracy and Public Economics*, Edwars Elgar Publishing, Vermont 1996.

32 J. A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, PWN, Warszawa 1995.

33 Koncepcję Schumpetera, Downsa, Niskanena i Olsona szeroko omawiam w rozdz. III i IV.

ru publicznego można jedynie porównać z wartością *Bogactwa narodów...* Adama Smitha dla powstania ekonomii jako samodzielnej nauki społecznej. Otworzyły one drzwi na eksplorację zagadnień, które zajmują centralne w miejsce we współczesnej teorii wyboru publicznego. W swej warstwie merytorycznej poszukują odpowiedzi na szereg istotnych pytań, a mianowicie:

- czy podstawowe założenia ortodoksyjnej ekonomii można z naukową precyzją zaadaptować do opisu działań zbiorowych w sferze publicznej?;
- czy statystyczna jednostka podczas wyborów podejmowanych na rynku dóbr i usług publicznych kieruje się analogicznymi przesłankami, jak w przypadku wyborów dotyczących koszyka dóbr prywatnych?;
- czy demokratycznie powoływane rządy tworzą podmioty decyzyjne ukierunkowane na dobro społeczne, czy też tworzą je partyjni oportuniści maksymalizujący korzyści swoje i partii politycznych, które reprezentują?;
- czy nominowani biurokraci starają się realizować choćby w minimalnym zakresie programy służące społeczeństwu, czy też ukierunkowani są na własne partykularne interesy, które z dobrem społecznym mają niewiele wspólnego?;
- w jakim stopniu wybory jednostkowe wpływają na rozwój instytucji, a w jakim te same instytucje oddziałują na różnorodne formy działań zbiorowych w sferze publicznej?

Począwszy od lat 70. dynamiczny rozwój teorii wyboru publicznego łączy się z pracami badawczymi prowadzonymi na ośrodkach uniwersyteckich Wirginii i Chicago³⁴. Z tym pierwszym związany jest po dzień dzisiejszy Buchanan oraz m.in. Tullock i Robert D. Tollison. Chicagowską szkołę *public choice* rozpropagowali w świecie naukowym George Stigler, Gary Becker, Richard Posner oraz Sam Peltzman³⁵.

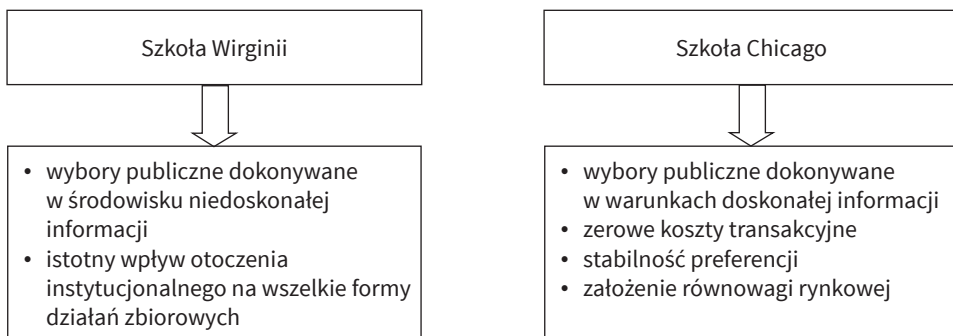
Ortodoksyjne podejście neoklasyczne dominuje zwłaszcza w pracach czołowych przedstawicieli szkoły Chicago. G. Becker i Donald Wittman, prowadząc swoje rozważania dotyczące mechanizmów funkcjonowania rynków politycznych, nie rezygnują z kontrowersyjnego założenia o nieograniczonym dostępie podmiotów do źródła informacji

34 Najpełniejszy jak dotąd przegląd dorobku teoretycznego szkoły wyboru publicznego zaprezentował Dennis C. Mueller, we wznawianej trzykrotnie (pierwsze wydanie w 1979 r.) pracy *Public Choice*. Zob. D. C. Mueller, *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge 2003. Syntetyczne podsumowanie patrz: idem, *Public Choice after 50 Years, Bruno Frey after 60*, „Kyklos” 2001, vol. 54, s. 343–353.

35 Pomimo że Stigler, Peltzman i Posner nigdy oficjalnie nie identyfikowali się z nurtem *public choice*, to ich projekty badawcze wpisują się w pełni w obszar zainteresowania tej teorii.

politycznej³⁶. Z kolei Buchanan, Tullock oraz ich kontynuatorzy rozszerzają krótkookresową analizę rynków politycznych o elementy instytucjonalne kształtujące rynki polityczne w długim okresie³⁷. W takim podejściu szkoła Wirginii sytuuje się szczególnie blisko nowej ekonomii instytucjonalnej, zwłaszcza w ujęciu teoretycznym Davida Northa³⁸.

Podstawowe różnice metodologiczne w podejściu do problematyki wyborów publicznych pomiędzy szkołą Wirginii i Chicago ilustruje rys. 2.1.



Rysunek 2.1. Podstawowe założenia badawcze wiodących ośrodków *public choice*

Źródło: opracowanie własne.

2.3. Istota *public choice*

Buchanan zwykł podkreślać, że *public choice* to nurt badawczy, którego celem nie jest reorientacja tradycyjnego sposobu postrzegania procesów politycznych. Jest to jedynie próba adaptacji do teorii nauk politycznych klasycznych instrumentów badawczych ekonomii. Mają one umożliwić kompleksową analizę mechanizmu podejmowania decyzji dotyczących sfery publicznej demokratycznych państw oraz wpływu działań jednostek

36 Zob. D. Wittman, *Why Democracies Produce Efficient Results*, „Journal of Political Economy” 1989, vol. 97; idem, *The Myth of Democratic Failure. Why Political Institutions are Efficient*, The University of Chicago Press, Chicago 1995.

37 Na temat powiązania otoczenia instytucjonalnego z modelami analizy rynków zob.: V. Ostrom, E. Ostrom, *The Quest for Meaning in Public Choice*, „American Journal of Economics and Sociology” 2004, vol. 63, no. 1.

38 Szerzej na temat różnic metodologicznych pomiędzy szkołą Wirginii a Chicago zob.: W. C. Mitchell, *Virginia, Rochester, and Bloomington: Twenty-five Years of Public Choice and Political Science*, „Public Choice” 1988, vol. 56; idem, *Chicago Political Economy: A Public Choice Perspective*, „Public Choice” 1989, vol. 63; R. D. Tollison, *Chicago Political Economy*, „Public Choice” 1989, vol. 63.

i grup na kształt i formę polityki gospodarczej. Podstawą teorii wyboru publicznego stało się tym samym opracowanie analitycznych punktów odniesienia, których ramy stwarzałyby możliwość modelowania funkcjonowania mechanizmów politycznych w celu ich lepszego zrozumienia. Następnym krokiem zaś byłaby próba podjęcia jakichś konstruktywnych reform³⁹. Środek ciężkości analizy *public choice* jest przesunięty z próby poszukiwania optymalnego – z punktu widzenia dobra społecznego – kierunku polityki rządowej w stronę zobrazowania procesów tworzenia i wdrażania konkretnego profilu polityki. Buchanan definiuje nurt *public choice* jako faktyczne zastosowanie i rozszerzenie teorii ekonomicznej na dziedzinę interakcji politycznych, wyborów rządowych. Teoria wyboru publicznego jest teorią ekonomiczną w tym sensie, że – jak ortodoksyjna teoria neoklasyczna – za punkt wyjścia analizy obiera jednostkowe wybory⁴⁰.

Podstawy teorii wyboru publicznego oparte są na próbie powiązania w logiczną całość demokratycznego społeczeństwa, ekonomii oraz administracji i legislatury. Społeczeństwo można rozumieć jako anonimową zbiorowość złożoną z wielu zróżnicowanych preferencyjnie grup, pozostających ze sobą w zależnościach ukształtowanych w procesie historycznej ewolucji. Warunki dla przekształceń i rozwoju społeczeństwa zapewnia racjonalna działalność wybranych członków zbiorowości, tj. polityków i nominowanych przez nich biurokratów, którzy wyłonieni przez obowiązujący system polityczny podejmują się zadania przywództwa⁴¹.

Szkoła wyboru publicznego nawiązuje do liberalizmu politycznego J. Rawlsa. Czerpie z niego konstruktywizm i uniwersalizm. Elementy klasycznego liberalizmu uwypuklają się w przeświadczeniu o wolności jednostki, która przejawia się w dokonywanych przez nią racjonalnych wyborach. W teorii wyboru publicznego dostrzega się swoistość działań zbiorowych, ich racjonalność i uniwersalizm społeczny, co oznacza, że odnosi się ona do rozmaitych społeczeństw i kultur⁴².

Teoretycy wyboru publicznego nie negują pozytywnej roli administracji jako stabilizatora procesów gospodarczych. Stabilizację traktują jednak jako konstytucyjną ochronę praw własności i umów oraz ochronę konkurencji rynkowej. We współczesnych realiach gospodarczych trudno jest całkowicie zaniechać „korekty” niedoskonałych rynków. Sektor rolny jest typowym przykładem sfery gospodarczej, której pozostawienie swobodnemu mecha-

39 Por. J. M. Buchanan, *Początki, doświadczenia i idee...*, s. 24.

40 J. M. Buchanan, *From private preferences to public philosophy: The development of public choice*, [w:] *The Economics of Politics*, ed. J. M. Buchanan, Institute of Economics Affairs, London 1978, s. 5.

41 U. Szubert-Zarzewny, *op. cit.*, s. 154–155.

42 J. Miklaszewska, *Filozofia a ekonomia. W kręgu teorii publicznego wyboru*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 17.

nizmowi wolnorynkowemu generowałoby znaczne koszty społeczne. Według teoretyków *public choice* mniej istotna jest odpowiedź na pytanie, czy w XXI w. należy korygować rynki poprzez „widoczną rękę rządu”. Problematyczne pozostaje natomiast, w jaki sposób przeprowadzać taką korektę, jak dużo redystrybucji jest konieczne oraz jakimi metodami aprobować podział zasobów publicznych. A zatem, analizując konieczność naprawy wadliwie działających mechanizmów rynkowych, należy nieustannie mieć na względzie niebezpieczeństwa, jakie niesie ze sobą zjawisko „niesprawności rządu” (*government failures*) związane z każdorazową ingerencją państwa w sferę procesów gospodarczych. Ekonomiści *public choice* nie negują podstaw legalizacji władzy demokratycznych rządów. Przenosząc jednak postawę *homo oeconomicus* na płaszczyznę wyborów publicznych, dostarczają rzeczowych argumentów przemawiających za potrzebą opracowania reguł konstytucyjno-ustawodawczych ograniczających oportunistów urzędników państwowych na każdym szczeblu zarządzania finansami publicznymi.

Płaszczyzna sporu ze zwolennikami państwa opiekuńczego przebiega właśnie w obrębie obszaru opiekuńczej roli państwa⁴³. Granica tego sporu nie powinna dziwić, zważywszy na sposób podejścia do analizy administracji rządowej i legislatury. Teoretycy wyboru publicznego starali się wykazać, że w warunkach niedoskonałej informacji oraz niejednorodności jednostkowych preferencji twierdzenie, że decyzje administracji i legislatury są *a priori* ukierunkowane na powiększanie dobrobytu wszystkich członków społeczeństwa jest zasadniczo błędne. Stąd każdy program rządowy wykraczający poza standardowy „pakiet” usług państwa może stanowić wypadkową oportunistów członków administracji publicznej, poddawanych lobbingsowi. W swoich rozważaniach teoretycy wyboru publicznego podnoszą często problem „idealizowania” administracji publicznej. Warto jednak przywołać opinię Richarda A. Musgrave’a, który odnosząc się do krytykowanej wizji dobrze funkcjonującego sektora publicznego przyznaje, że jest ona nasycona normatywną abstrakcją, niemniej jednak wskazuje na jej praktyczną przydatność. Pisze:

Jeśli nie tworzy się „właściwych” rozwiązań, które służyłyby za standardy, to nawet nie będzie można zidentyfikować braków i niedociągnięć rzeczywistych działań. Sam pragmatyzm jest całkowicie bezużyteczny jako wskazówka w odniesieniu do polityki społecznej. Bez względu na to, czy chodzi o rynek czy o sektor publiczny, niezbędną jest wizja pierwszego najlepszego rozwiązania, aby móc określić wykonalne drugie najlepsze rozwiązanie⁴⁴.

43 Zob. J. M. Buchanan, *Odpowiedź*, [w:] *Finanse publiczne a wybór publiczny...*, s. 73.

44 R. A. Musgrave, *Natura państwa fiskalnego – korzenie mojego myślenia*, [w:] *Finanse publiczne a wybór publiczny...*, s. 35.

Wartość opisowa teorii wyboru publicznego wynika z próby jej wyjścia poza ramy nurtu „teoretyzującego”, tj. wykorzystującego formalne modele upraszczające rzeczywistość. Do ilustracji działań zbiorowych korzysta się tutaj zarówno z klasycznego instrumentarium matematycznego, jak i z nowoczesnych koncepcji psychologicznych oraz socjologicznych. Teoretycy *public choice* nie zajmują natomiast zdecydowanego stanowiska w warstwie oceny etycznej – choć u wielu z nich można doszukać się odniesień do wiązania trwałości i użytkowości regulacji konstytucyjnych z zestawem norm i standardów etycznych⁴⁵. Jak zatem słusznie zauważa James P. Gunning, *public choice* stanowi swoiste wzywanie dla poszukiwania moralnej poprawności w wyborach publicznych, jest bowiem zdecydowanie ukierunkowany na „poznanie demokracji jako środka do zdobywania celów, które większość ludzi chce osiągnąć za pomocą państwa”⁴⁶.

Szkola wyboru publicznego jest z całą pewnością nurtem niejednorodnym. Bywa w związku z tym dość często interpretowana jako myśl interdyscyplinarna. W ten sposób postrzega szkołę wyboru publicznego J. Miklaszewska, kiedy stwierdza: „teoria publicznego wyboru [...] ma charakter interdyscyplinarny, sięga bowiem do ekonomii, filozofii, nauk politycznych, a także do teorii decyzji i racjonalnego wyboru”⁴⁷. Powyższe rozważania pokazały, że jest to pogląd błędny. *Public choice* jest w całym swym przekroju nurtem ekonomicznym i eksploruje jedynie zagadnienia umiejscowione na styku filozofii, politologii i socjologii.

3. Podstawy metodologiczne

Teoria wyboru publicznego opiera się na trzech filarach: indywidualizmie metodologicznym, koncepcji „człowieka ekonomicznego” oraz konsekwentnym traktowaniu polityki jako procesu wymiany. W praktyce badawczej oznacza to, że sferę relacji pomiędzy podmiotami podejmującymi decyzje dotyczące alokowania zasobów publicznych analizuje się za pomocą „narzędzi” właściwych ortodoksyjnej ekonomii. Przyjrzyjmy się, zatem pokrótce przedmiotowym założeniom behawioralnym.

45 Zob. J. M. Buchanan, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, University of Chicago Press, Chicago 1975.

46 J. P. Gunning, *Zrozumieć demokrację. Wprowadzenie do teorii wyboru publicznego*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowości, Finansów i Zarządzania, Warszawa 2001, s. 46.

47 J. Miklaszewska, *op. cit.*, s. 22.

3.1. Indywidualizm metodologiczny

Na wynik wyborów publicznych oddziałuje szereg wzajemnie splatających się czynników. O ich wyniku decydują konkretne uwarunkowania instytucjonalne. Istotne są również wpływy zewnętrzne, w pewnej mierze także czynnik przypadku. Teoretycy szkoły wyboru publicznego nie negują potrzeby rozszerzenia analizy na elementy, które współcześnie określamy mianem otoczenia instytucjonalnego. W swoich badaniach uwypuklają jednak wpływ jednostki na wynik działań zbiorowych. Podstawowym filarem *public choice* jest – jak podkreśla J. M. Buchanan – żywa, wybierająca, ekonomicznie ukierunkowana jednostka⁴⁸ ze swoimi postawami, preferencjami, potrzebami. Wyniki działań kolektywnych są w związku z tym wyjaśniane przez pryzmat postępowania „atomistycznych” – w stosunku do grupy zawodowej, grupy społecznej – aktorów publicznych. Jednostka szacuje ryzyko, wybiera formę działania, a wreszcie podejmuje działanie.

Podstawową przesłanką takiego rozumowania jest dogłębne przeświadczenie, że zachowanie zbiorowe najlepiej można wyjaśniać jako wynikające z zachowania zrozumiałego na niższym poziomie agregacji. Oczywiście wydedukowanie skutków dla zbiorowości może być obarczone znaczną komplikacją. Niemniej jednak zwycięża tutaj koncepcja, że wyniki na poziomie zbiorowości zależą wyłącznie od wzajemnej interakcji między indywidualnymi aktorami. Przyjmując taką perspektywę badawczą, uznajemy, że zachowanie organizacji, rządu itp. jest skutkiem powiązanych wyborów dokonanych przez osoby indywidualne. Wybory grupowe można modelować jako wynik zazębiania się procesu uczenia się metodą prób i błędów na poziomie indywidualnym. Innymi słowy, zagregowane zachowanie na jakimkolwiek poziomie decyzyjnym stanowi wypadkową łączenia się niezależnych strumieni problemów, decydentów rozwiązań oraz możliwości wyboru⁴⁹.

Proces podejmowania decyzji publicznych jest niewspółmiernie bardziej złożony niż wybory implikowane przez instytucje rynkowe. Każdorazowy wybór publiczny jest ciągiem wzajemnych relacji podmiotów ukierunkowanych na różne cele, wyznających różne zasady moralne, funkcjonujących w odmiennych strukturach instytucjonalnych. Jak zauważa R. A. Musgrave, człowiek nie żyje przecież w izolacji, lecz wchodzi w skład różnych grup. Dzieli on tym samym w części wspólne troski. Oznacza to, że wybory społeczne są w znacznym stopniu uwarunkowane

48 J. M. Buchanan, *The Economic Theory of Politics Reborn*, „Challenge” 1988, vol. 31, no. 2, s. 4.

49 Ibidem, s. 13.

przynależnością do grupy. Krótko mówiąc, przeciętny wyborca funkcjonuje w kontekście zachowań grupowych⁵⁰. Jednak pomimo że wynik zbiorowy wyłania się poprzez działania wielu osób, funkcjonujących w różnych rolach, to – w opinii J. M. Buchanana – „wyniki te nie są niezależne ani nawet rozłączne od indywidualnej działalności”⁵¹. Podstawowy filar demokracji, tj. możliwość dokonywania wyborów, sprawia, że to jednostka pozostaje – przynajmniej potencjalnym – uczestnikiem „politycznej gry”. Dzieje się tak niezależnie od tego, czy uczestnictwo jednostki staje się faktem czy nie. Przyjęcie założenia o modelu demokratycznym, implikuje do rozpoczęcia analizy na poziomie indywidualnego obywatela (wyborcy) i musi prowadzić do wyjaśnienia, w jaki sposób jego wybory przekładają się na decyzje kolektywne⁵².

Przez pryzmat indywidualizmu metodologicznego widać głębokie osadzenie *public choice* w duchu filozofii liberalnej. Centralnym punktem analizy jest zawsze wyborca, polityk, urzędnik państwowy, członek grupy nacisku. Jak pisze Jerzy Szacki, „ta jednostka może być pojmowana różnie, a więc np. bardziej lub mniej »atomistycznie«, zawsze jednak chodzi właśnie o nią i uprawnienia przysługujące jej niejako z natury, czyli niezależnie od tego, jakie są obowiązujące tu czy ówdzie konwencje społeczne i przepisy prawa”⁵³.

Ekonomiści reprezentujący szkołę wyboru publicznego nieustannie przypominają, że ostateczny kształt instytucji jest zawsze wynikiem rachunku indywidualnych interesów oraz produktem wymiany pomiędzy aktorami sceny publicznej. Dlatego to właśnie indywidualizm metodologiczny oparty na wyjaśnianiu procesów zachodzących na scenie publicznej jako rezultatu wzajemnych oddziaływań jednostek decyzyjnych zajmuje centralne miejsce w podejściu do analizy sfery publicznej szkoły *public choice*.

3.2. *Homo oeconomicus* w polityce

Najważniejsze pytanie przy przejściu ze sfery wyborów prywatnych w sferę wyborów publicznych dotyczy natury ludzkiej w polityce. Innymi słowy: czy można postawić znak równości pomiędzy człowiekiem ekonomicznym a człowiekiem politycznym? Pomimo całej swej prostoty jest to pytanie dotyczące istoty związku polityki i ekonomii. Czy polityka

50 R. A. Musgrave, *op. cit.*, s. 33.

51 J. M. Buchanan, *Finanse publiczne...*, s. 21.

52 *Ibidem*, s. 212.

53 J. Szacki, *Liberalizm po komunizmie*, Wyd. Znak, Kraków 1994, s. 40.

gospodarcza jest pochodną racjonalnej kalkulacji korzyści i kosztów własnych decydentów publicznych, czy też jest produktem realizacji określonej (może nawet subiektywnej) wizji ładu społecznego, a może jednego i drugiego?

W *public choice* dominuje przekonanie, że w wyborach publicznych jednostki postępują analogicznie jak w sferze wyborów rynkowych, tzn. podejmują racjonalne działania w celu maksymalizacji swoich korzyści. Osobę racjonalną – jak pisze J. Rawls –

charakteryzuje spójny zestaw preferencji wobec stojących przed nią opcji. Szereguje ona te opcje wedle tego, w jakim stopniu sprzyja jej zamiarom; postępuje zgodnie z planem, który zaspokaja raczej więcej aniżeli mniej jej pragnień i który ma większą szansę zakończonego sukcesem wykonania. Owo specjalne założenie [...] powiada, że racjonalna jednostka jest wolna od zawiści. Nie jest gotowa zaakceptować swej straty z tego jedynie powodu, że inni także mają mniej. Nie przygnębia jej wiedza czy spostrzeżenie, że inni mają więcej pierwotnych dóbr społecznych⁵⁴.

Z kolei J. A. Schumpeter przyjmuje, iż racjonalne myślenie zakłada „nieustanne rozszerzanie tego sektora życia społecznego, w obrębie którego jednostki lub grupy radzą sobie z daną sytuacją”⁵⁵. Kierują się one logiką, co oznacza, że próbują uzyskać ile się da – nigdy wszystko – na podstawie własnego oglądu sytuacji⁵⁶. Schumpeter uznaje zatem, że postawa racjonalna rodzi się w człowieku pod wpływem konieczności czyśto ekonomicznej.

Założenie o jednostkowej racjonalności stanowi nieodłączny element krytyki *public choice*. Amartya Sen pisze: „[...] teoria wyboru publicznego staje się nader ograniczona przez akcentowanie, że ludzie niezmiennie postępują jak wzorcowy *homo oeconomicus*”⁵⁷. Takie stanowisko nie może dziwić, zważywszy na fakt, że wokół samej natury zachowania *homo oeconomicus* narosło w literaturze przedmiotu szereg kontrowersji⁵⁸. Znaczący głos krytyczny stanowi praca Herberta A. Simona. Dowodzi on, że na sposób działania jednostki wpływają ograniczenia o charakterze obiektywnym i subiektywnym. Ograniczenia subiektywne to niepełna wiedza dotycząca stanów rzeczywistości

54 J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa 1994, s. 199.

55 J. A. Schumpeter, *op. cit.*, s. 150.

56 Ibidem.

57 A. Sen, *op. cit.*, s. 75.

58 Przegląd stanowisk zob.: C. Klimkowski, *Znaczenie założeń behawioralnych w ekonomii*, „*Ekonomista*” 2002, nr 6, s. 833–851.

oraz niesprecyzowane cele decydującego. Ograniczenia obiektywne to niepewność odnośnie do skutków i warunków potencjalnego wyboru. W konsekwencji jednostka podejmująca decyzję usiłuje postępować racjonalnie, a jednocześnie nie może dojść do stanu racjonalności – tym bardziej, że decyzja musi być podjęta w rozsądnym przedziale czasowym⁵⁹. Nieco inaczej ujmuje to Friedrich August von Hayek. Filozofia indywidualistyczna – pisze F. A. Hayek – nie zakłada, „że człowiek ma egoistyczną czy samolubną naturę, albo że powinien ją posiadać. Wychodzi ona jedynie od bezdyskusyjnego faktu, że granice naszej wyobraźni uniemożliwiają włączenie do skali naszej wartości czegoś więcej niż małej cząstki potrzeb całego społeczeństwa”⁶⁰. Określone skale wartości mogą istnieć tylko w umysłach jednostek. Nie istnieją zatem żadne inne skale wartości oprócz cząstkowych, które są naturalnie różne dla każdej jednostki. Zdaniem F. A. Hayeka jest rzeczą zupełnie naturalną, iż cele jednostki są dla niej samej wartością najwyższą, to ona jest też ostatecznym sędzią swych celów. Stąd wniosek, że jednostki powinny mieć „swobodę realizowania raczej swych własnych wartości i preferencji niż wartości kogoś innego”⁶¹.

Część głosów krytycznych podnosi, iż prosta zależność pomiędzy prywatnym zyskiem i kosztem, będąca podstawą neoklasycznej teorii wyboru rynkowego, nie znajduje bezpośredniego zastosowania do opisu podejmowania decyzji politycznych⁶². W ramach polemiki teoretycy *public choice* stawiają następujące pytanie: jeżeli przyjmujemy (oczywiście w ramach teoretycznego uproszczenia), że racjonalny konsument, producent, sprzedawca maksymalizują użyteczność z opcjonalnych wyborów rynkowych, to czy w publicznej roli wyborcy, wybieralnego polityka, urzędnika państwowego, członka kierownictwa partii politycznych itd. postąpią oni wbrew zachowaniu *homo oeconomicus*? Inaczej mówiąc: czy w roli publicznej i prywatnej jednostka to ciągle ta sama osoba, czy może inna? Jeżeli jednak przyjmiemy, że *homo politicus* i *homo oeconomicus* to dwie różne osoby, to musimy jednocześnie przyznać, że wybory poli-

59 H. A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations*, Macmillan, New York 1964; idem, *Rationality in psychology and economics*, „Journal of Business” 1986, no. 4, s. 209–224. Interesujące badania empiryczne na ten temat zob.: A. Tversky, D. Kahneman, *Rational Choice and the Framing of Decision*, [w:] *Rational Choice: The Contrast Between Economics and Psychology*, eds. R. M. Hogarth, M. W. Reder, University of Chicago Press, Chicago 1986.

60 F. A. von Hayek, *Druga do zniewolenia*, Wyd. Arcana, Kraków 2003, s. 73.

61 Ibidem.

62 Zob. D. P. Green, I. Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory*, Yale University Press, New Haven–London 1994.

tyczne są czymś zupełnie odmiennym niż wybory rynkowe⁶³. Jak jednak pisze J. A. Schumpeter, raz wdrożona racjonalność „rozprzestrzenia się pod pedagogicznym wpływem pozytywnych doświadczeń na inne sfery. [...] proces ten jest niezależny od konkretnej postaci, w jakiej występuje działalność gospodarcza⁶⁴”.

Ekonomiści z nurtu teorii wyboru publicznego argumentują, że pomimo iż ostateczny kształt polityki rządowej wyłania się jako produkt skomplikowanych interakcji na forum przetargów publicznych, to uczestniczą w nich jednostki reprezentatywne dla pozostałej części społeczeństwa. Przyjmując zatem, że w wyborach wolnorynkowych jednostka kieruje się interesem własnym, można wnioskować, iż podczas złożonych wyborów publicznych będzie postępować analogicznie⁶⁵. Tym samym nadrzędną rolę podczas wszelkich wyborów publicznych odgrywa założenie, że „człowiek polityczny” (*homo politicus*) stanowi odzwierciedlenie – lub inaczej – naturalne przedłużenie „człowieka ekonomicznego” (*homo oeconomicus*). Stając przed wyborem publicznym przeciętny wyborca, urzędnik państwowy, polityk będzie wolał wybrać „więcej” niż „mniej” w kategoriach mierzalnych dla zewnętrznego obserwatora. Tak więc podejmując decyzje związane z redystrybucją i podziałem dóbr, kieruje się w znacznym stopniu osobistym rachunkiem korzyści i kosztów. Klasycy szkoły wyboru publicznego odnoszą ortodoksyjne instrumenty badawcze zarówno do analizy procesów regulacyjnych, jak i do analizy wewnętrznych mechanizmów podejmowania decyzji grupowych⁶⁶.

Nie oznacza to oczywiście, że teoretycy *public choice* nie dostrzegają całej złożoności procesów podejmowania decyzji. Buchanan często podkreśla, iż przyjęcie za punkt odniesienia doskonale racjonalnej, wszechwiedzącej jednostki jest z gruntu niemożliwe, zważywszy np. na koszty związane z pozyskiwaniem informacji politycznej. Niemniej jednak postuluje, że każdej jednostce można przypisać pewną zdolność szacowania korzyści i kosztów w sposób realistyczny w granicach niepewności

63 Ciekawa dyskusja na ten temat zob.: M. Faber, R. Manstetten, T. Petersen, *Homo Oeconomicus and Homo Politicus. Political Economy, Constitutional Interest and Ecological Interest*, „Kyklos” 1997, vol. 50, s. 455–483. Kontrargumentacja zob.: F. Sollner, *Who Needs Homo Politicus? A Note On Faber, Manstetten and Petersen*, „Kyklos” 1998, vol. 51, s. 417–425; P. Bernholz, *Homo Oeconomicus and Homo Politicus: A Comment*, „Kyklos” 1998, vol. 51, s. 409–415.

64 J. A. Schumpeter, *op. cit.*, s. 152.

65 J. M. Buchanan, *Towards analysis of closed behavioral systems*, [w:] *Theory of Public Choice*, eds. J. M. Buchanan, R. D. Tollison, University of Michigan Press, Ann Arbor 1972, s. 22.

66 Tak M. Olson, *The Logic of Collective Action...*

związanej z sytuacją wyboru⁶⁷. Podobny pogląd wyraża A. Downs, przyznając, że jednostki nie zawsze postępują samolubnie, nawet w działalności politycznej⁶⁸. Często jednostka jest ukierunkowana w wyborach publicznych na interes społeczny, wierzy w społeczne ideały, przestrzega obowiązujących norm. Instytucje społeczne kształtują w znacznej mierze podstawowe wartości i normy zachowań ludzkich. Każdy człowiek funkcjonuje w kręgu pewnych ograniczeń kulturowych, religijnych, wyznaje inną skalę wartości, przestrzega różnych wzorców etycznych. Trudno wykluczyć, że dochodzi do sytuacji, w której wybieralni politycy postrzegają wypadkową interesu społecznego jako spójną całość, a działając w takim kierunku, mogą być niejednokrotnie narażeni na utratę potencjalnego elektoratu.

Reasumując, teoretycy *public choice* nie uciekają od porównań „człowieka ekonomicznego” z wielowymiarową gamą jego rzeczywistych zachowań. W ogólnej analizie sceny publicznej skłaniają się oni jednak możliwie blisko ku zachowaniu *homo oeconomicus*, które jako teoretyczne uproszczenie – nie zaś psychologicznie wyczerpująca koncepcja zachowań człowieka – umożliwi konstruktywną (inaczej: przewidywalną) ocenę jednostkowych wyborów.

3.3. Polityka a wymiana rynkowa

Kwintesencją rynku jest wymiana. Dochodzi do niej wskutek interakcji pomiędzy wolnymi, równoprawnymi jej uczestnikami. Przedmiotem wymiany jest kapitał finansowy oraz szerokie spektrum dóbr rzeczowych. Ceny kształtują się w toku negocjacji handlowych. Rynek cechuje samoczynne i bezpośrednie uzgadnianie zamierzeń sprzedających oraz kupujących. Zmiany popytu wywołują procesy dostosowawcze w zakresie podaży i cen, z kolei nowa oferta dostawców oddziałuje zwrotnie na popyt odbiorców⁶⁹. Każda ze stron dąży do wyniku najkorzystniejszego z jej punktu widzenia. Innymi słowy, u podstaw zachowań na rynkach ekonomicznych leży dążenie do optymalizacji relacji między dochodami a kosztami.

Kwintesencją polityki jest walka o władzę. Niezależnie od tego, z jakim nurtem nauk politycznych mielibyśmy do czynienia – jak poskreślają David Marsh i Gerry Stoker – w definiowaniu polityki jako walki

67 Por. J. M. Buchanan, *Finanse publiczne...*, s. 25–27.

68 A. Downs, *op. cit.*, s. 27.

69 W. Jakóbiak, *Zmiany systemowe w Polsce a struktura gospodarki*, PWN, Warszawa 2000, s. 59.

o władzę panuje dość powszechna zgoda⁷⁰. W ujęciu klasycznym polityka jest zatem areną walki ideologicznej, walki wartości i przekonań. Inaczej mówiąc, jest instrumentem osiągnięcia celów niezależnych od preferencji przywódców politycznych.

Czy zatem politykę można sprowadzić do prostej wymiany rynkowej? Przywołując słowa Adama Smitha: „Daj mi to, czego ja chcę, a otrzymasz to, czego ty chcesz: oto znaczenie każdej takiej propozycji, i to jest właśnie sposób, w jaki otrzymujemy nawzajem od siebie największą część usług, których potrzebujemy”⁷¹, przedstawiciele teorii wyboru publicznego dowodzą, że tak. Traktują oni politykę jako całościową strukturę dobrowolnej wymiany pomiędzy jednostkami. Strukturę, w której jednostki – poprzez działania kolektywne – próbują zabezpieczyć swoje własne interesy⁷². Zwracają przy tym uwagę, że zasadnicza różnica pomiędzy rynkiem a sceną polityczną dotyczy jedynie warunków, w jakich podejmowane są decyzje. Widać tutaj wyraźnie odejście od „iluzji” polityki oraz idealizowania samych procesów politycznych. Twórcy *public choice* przypominają, że zasadniczym celem jej powstania była właśnie potrzeba „odbrązowienia” polityki, spojrzenia na procesy jej konstruowania w sposób ekonomiczny, czyli „zdroworozsądkowy”.

4. Lobbing jako przedmiot badań szkoły wyboru publicznego

Szkoła wyboru publicznego, jak pokazano wyżej, koncentruje się na zagadnieniach związanych z funkcjonowaniem demokratycznego systemu politycznego. W anglojęzycznej literaturze przedmiotu odnajdujemy szereg szczegółowych klasyfikacji tematycznych *public choice*. Szeroką dyskusję tej problematyki przeprowadził D. C. Mueller⁷³. Na gruncie polskim zwraca uwagę propozycja Jerzego Wilkina⁷⁴. Systematyzuje on dorobek

70 *Teorie i metody w naukach politycznych*, red. D. Marsh, G. Stoker, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 9.

71 A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954, s. 21.

72 Zob. np. J. M. Buchanan, *The Constitution of Economic Policy*, „American Economic Review” 1987, vol. 77, no. 3, s. 243–250.

73 D. C. Mueller, *Public Choice III...*

74 J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, red. J. Wilkin, Wyd. Scholar, Warszawa 2005, s. 27–28.

teorii wyboru publicznego w sześciu blokach programowych: (1) problematyki związanej z głosowaniem; (2) wyboru w warunkach demokracji; (3) teorii umowy społecznej i ładu konstytucyjnego; (4) ekonomicznej teorii władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej; (5) teorii grup interesu i koalicji dystrybucyjnych; (6) teorii pogoni za rentą. Taki podział może budzić pewne zastrzeżenia. W gruncie rzeczy zarówno ład konstytucyjny, jak i problematyka głosowania dotyczy szeroko rozumianego wyboru w warunkach demokracji. Również problematyka koalicji dystrybucyjnych wiąże się w swej istocie z teorią pogoni za rentą⁷⁵. Przyjmując, że klasyfikacje tematyczne są z naturalnych względów obciążone subiektywnymi preferencjami autorskimi, trzeba postawić pytanie o przydatność *public choice* do analizy zagadnień związanych z tematem pracy.

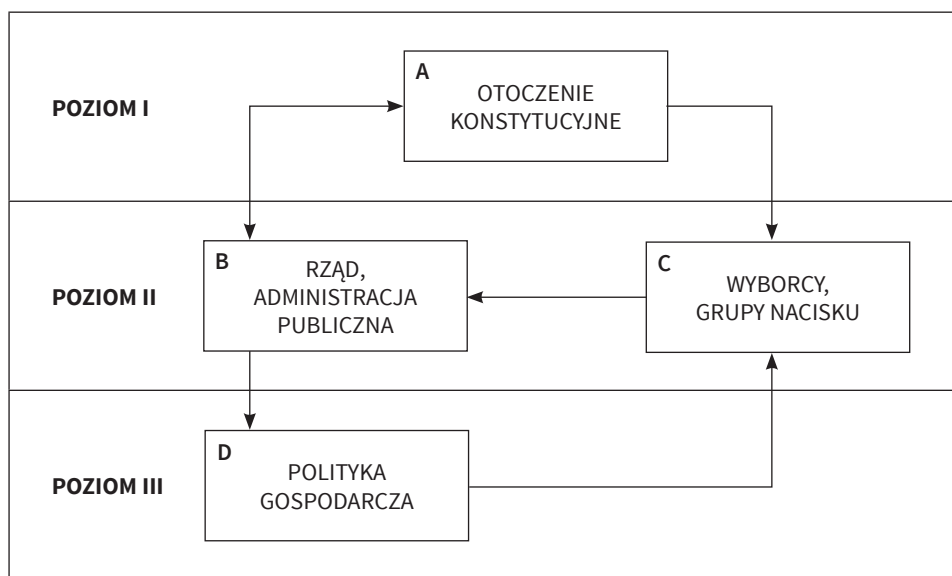
Na gruncie ekonomii teoria użyteczna do opisu zjawiska lobbingu musi spełniać dwa integralne warunki. Ponieważ na przedmiot analizy składają się w znacznej mierze motywy działania oraz – w konsekwencji – wybory głównych aktorów współtworzących scenę publiczną, tj. wybieralnych polityków, biurokratów, podmiotów formujących grupy nacisku, wyborców, nacisk powinien być położony na procesy interakcyjne zachodzące na „rynku konstruowania bieżącej polityki”. Po drugie, fundamentalną kwestią pozostaje sprowadzenie szerokiego spektrum zachowań publicznych do kilku uniwersalnych zasad. Chodzi o to, aby można było z powodzeniem badać reakcje podmiotów decyzyjnych na określone bodźce płynące z instytucjonalnego otoczenia sfery publicznej.

Jak pokazano wyżej, *public choice* w całej rozciągłości spełnia wspomniane warunki. Jej przydatność do badania mechanizmów lobbingu można ująć w cztery podstawowe bloki zagadnień: otoczenie konstytucyjne (A); rząd i administracja publiczna (B); wyborcy i grupy nacisku (C); polityka gospodarcza (D). Zamieszczony schemat 2.1 przedstawia wzajemny system powiązań pomiędzy wymienionymi grupami zagadnień oraz trzy poziomy analizy lobbingu w ramach teorii *public choice*.

Na najwyższym poziomie analizy sytuuje się obszar badawczy otoczenia konstytucyjnego wyborów publicznych (A). Myślą przewodnią tego rodzaju badań jest odpowiedź na pytania: W jakim zakresie reguły konstytucyjne warunkują proces konstruowania polityki? Jaka jest granica działań zbiorowych? Jak formalne ograniczenia swobód wpływają na porządek społeczny? Szczegółowe badania dotyczą m.in. metod głosowania, systemów wyborczych, systemów rządów, warunków równowagi na rynku wyborczym oraz źródeł zawieranych umów społecznych. Ogólnie rzecz biorąc, otoczenie konstytucyjne warunkuje długookresowe „reguły” prowadzenia działalności lobbingowej. Ponieważ ten poziom analizy

75 Szerzej zob. rozdział V.

wykracza poza ramy niniejszego opracowania, możemy jedynie podkreślić, że na poziomie badań konstytucyjnych teoria wyboru publicznego sytuuje się bardzo blisko nowej ekonomii instytucjonalnej.



Schemat 2.1. Poziomy analizy lobbingu w teorii wyboru publicznego

Źródło: opracowanie własne.

Na drugim poziomie badawczej eksploracji mamy do czynienia z dwoma równorzędnymi blokami zagadnień. Pierwszy obejmuje projekty badawcze *public choice* poświęcone ekonomicznej analizie wewnętrznych mechanizmów dochodzenia do decyzji rządu i administracji publicznej (B). Chodzi tutaj o poszukiwanie odpowiedzi na pytania: W jaki sposób uwarunkowania jednostkowych wyborów członków administracji publicznej przekładają się na aktywność i strategie, metody i formy działań lobbingowych? Jakie przesłanki umożliwiają wzajemną kooperację decydentów strony podaźowej i popytowej rynku politycznego? Szczegółowe problemy badawcze dotyczą naukowej identyfikacji związków pomiędzy nominowanymi pracownikami agend rządowych a przedstawicielami grup nacisku. Badania poświęcone formalnym strukturalom administracji publicznej dotyczą zatem w swojej istocie procesu konstruowania budżetów biur, modelowania relacji wewnątrzadministracyjnych oraz zindywidualizowanego zachowania urzędników w otoczeniu struktury bodźców płynących ze strony lobbystów. Nie tylko odnoszą się do orga-

nów podejmujących decyzje publiczne, lecz także docierają do funkcji rządzenia na najniższym szczeblu.

Drugi obszar badawczy dotyczy szerokiego spektrum zagadnień związanych z analizą zachowań publicznych konsumentów politycznych, tj. wyborców oraz mechanizmów organizacji i wewnętrznych uwarunkowań działań grup nacisku (C). Kluczowe pytania badawcze wychodzą naprzeciw oceny wpływu zachowania *homo oeconomicus* na działania kolektywne i wewnątrzgrupowe interakcje podmiotów lobbingu. Poziom II sprowadza się zasadniczo do badania wymiany na rynku politycznym, pozostającej w ścisłej analogii do kooperacji wolnorynkowej. W tym obszarze badawczym będziemy poszukiwać odpowiedzi na pytanie zawarte w tytule monografii.

Na najniższym poziomie analizy sytuuje się szeroko rozumiana polityka gospodarcza (D). Teoretycy wyboru publicznego, którzy analizują samą politykę gospodarczą, skupiają się w swoich badaniach na poszukiwaniu związku pomiędzy kształtem konkretnych instrumentów polityki rządowej a wpływem otoczenia zewnętrznego, tj. presji wyborczej i działalności lobbingowej. Podczas gdy ekonomista ortodoksyjny szuka odpowiedzi na pytanie o to, jak określona polityka sektorowa wpływa na wzrost dochodu realnego, teoretyk *public choice* poszukuje odpowiedzi na pytanie dotyczące tego, jak doszło do skonstruowania finalnego kształtu tej polityki, w jaki sposób wdrażano ustawodawstwo, jak przeprowadzono konsultacje branżowe, jaki wpływ na ostateczny kształt regulacji wywarli lobbyści. Ciężar analizy przeniesiony jest na sposób podejmowania decyzji publicznych. W sumie jednak sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, jak lobbing wpływa na dobrobyt ogólnospołeczny. Na tym poziomie badawczym sytuuje się teoria *rent seeking*, uznawana niekiedy za subdyscyplinę wyboru publicznego.

W podsumowaniu należy podkreślić, że poszczególne obszary badawcze *public choice* wchodzi w skład wzajemnie powiązanego systemu interakcji. Otoczenie konstytucyjne wpływa na system wyborczy, który warunkuje cykliczne wybory. Tworzy też ono „korpus” reguł, w ramach których przebiega bieżąca konkurencja polityczna. Wyborcy i grupy nacisku oddziałują na kształt sceny publicznej – pośrednio i bezpośrednio. Z kolei wybieralni politycy i nominowani przez nich biurokraci z jednej strony determinują kształt polityki gospodarczej, z drugiej zaś – kształtują otoczenie instytucjonalne. Realizowana przez rząd polityka gospodarcza wpływa na preferencje wyborcze. Dochodzimy w ten sposób do swego rodzaju układu zamkniętego. Tak jak w ekonomii rynkowej nie sposób analizować inwestycji bez odniesienia do aktualnej stopy procentowej, tak w teorii wyborów publicznych nie można analizować lobbingu bez odniesienia do związków z nim przedstawicieli administracji publicznej.

5. Podsumowanie

Teoria wyboru publicznego jest nurtem w myśli ekonomicznej, który stale ewoluuje. Rozszerza się przedmiot jej badań, powstają nowe perspektywy badawcze, poszukuje się nowych rozwiązań. Dwóch „ojców” założycieli teorii wyboru publicznego, tj. J. M. Buchanan i Gordon Tullock, jeszcze na początku obecnego stulecia partycypowało w realizacji nowych projektów badawczych. Dlatego – parafrazując słowa M. Blauga – można ograniczyć niebezpieczeństwo aroganckiego do nich stosunku oraz zbyt daleko posuniętej gloryfikacji ich pionierskich prac. Brak potrzebnej perspektywy czasowej rodzi z kolei trudność w ocenie słuszności postulatów *public choice*.

Na podstawie dotychczasowej analizy można wskazać argumenty uzasadniające tezę, że teoria wyboru publicznego jest przydatna do badań mechanizmu lobbingu. Po pierwsze, *public choice* oferuje kompleksowy instrument do analizy działań zbiorowych w sferze publicznej. Poprzez założenia behawioralne, jakie czyni, pozwala na wyciąganie przewidywalnych wniosków dotyczących zachowań nierynkowych. Bada kompleksową relację: wyborca – polityk – biurokrata – lobbysta, na poziomie wyborów jednostkowych. Jednocześnie teoria wyboru publicznego wykracza poza ramy mikroanalizy, oferując dorobek teoretyczny pozwalający na pokazanie skutków społecznych lobbingu. Po drugie, pozwala ona na płynne przejście od pozytywnej wizji sfery publicznej do normatywnego formułowania postulatów korygujących niesprawności procesów konstruowania polityk sektorowych.

Rozdział III

Formowanie i organizacja grup nacisku

1. Uwagi wprowadzające

Badając relacje ekonomia – polityka, szukamy zależności pomiędzy systemem ekonomicznym traktowanym jako typ gospodarki a systemem politycznym z jego konstytutywnymi cechami. Teoretycy wyboru publicznego – jak powiedziano w poprzednim rozdziale – traktują proces dochodzenia do decyzji publicznych jako strukturę dobrowolnej wymiany pomiędzy podmiotami, które dążą do zabezpieczenia swoich interesów. Powstaje w związku z tym pytanie: w jakiej mierze system przedstawicielski odwzorowuje mechanizm rynkowy? Czy rynek polityczny jest rynkiem makro- czy mikroekonomicznym? Próbę odpowiedzi na te pytania zawiera część pierwsza tego rozdziału.

W dalszej kolejności przechodzę do analizy polityki gospodarczej rządu pod kątem formowania grup nacisku. Jaki obszar oddziaływania państwa na gospodarkę, w szczególności zaś – jakie metody i środki interwencjonizmu wchodzi w zakres zainteresowania lobbystów? W jaki sposób niepełna podzielność dóbr i usług dostarczanych przez administrację w ramach określonych polityk-instrumentów determinuje zachowania polityczne grup nacisku? Czy rozkład kosztów i korzyści, który jest optymalny – z punktu widzenia lobbystów – pokrywa się z interesem podatników i konsumentów?

Zakładając, że formowanie grup nacisku jest pochodną *quasi*-publicznego charakteru dóbr i usług oferowanych przez agendy rządowe, zasadne jest pytanie o przesłanki, które umożliwiają sprawną organizację działań zbiorowych. Na zagadnieniu tym skoncentrowałem się w trzeciej części rozdziału. Przedstawiłem też wnioski płynące z odniesienia metodologii *public choice* do analizy działań kolektywnych w kontekście organizacji grupy nacisku.

2. Rynkowy wymiar systemu przedstawicielskiego

W najbardziej ogólnym ujęciu system polityczny to wyodrębniona struktura, w której toczy się życie polityczne¹. Według Roberta A. Dahla i Bruce'a Stinebricknera jest on zbiorem elementów, które wzajemnie na siebie oddziałują i które indywidualnie oraz zespołowo wywierają wpływ na jednostki i zespoły stanowiące części tego systemu². Małgorzata Podolak i Marek Żmigrodzki wskazują, że na system polityczny składają się trzy grupy elementów:

- idee i wartości polityczne;
- organizacje i instytucje uczestniczące w życiu politycznym danego państwa;
- zestaw norm regulujących i wcielających w życie idee i wartości polityczne, regulujący strukturę i funkcjonowanie organizacji politycznych, np. normy kulturowe, moralne, prawne³.

Można zatem powiedzieć, że system polityczny to zespół instytucji i zasad rządzących danym państwem, ogół uczestników życia politycznego (partii politycznych, organów państwowych, grup społecznych i zawodowych, organizacji formalnych i nieformalnych, jednostek) oraz wzajemne zależności pomiędzy nimi. Radosław Solan podkreśla, że system polityczny należy traktować jako celowy, zorganizowany, dynamiczny i elastyczny⁴. Elastyczność systemu to jego podatność na zmiany zachodzące w najbliższym otoczeniu.

Obszar funkcjonowania systemu politycznego wyznaczają działania związane z podejmowaniem decyzji istotnych dla całości społeczeństwa. Wszelkie inne działania społeczne nie należą do systemu, a tym samym są uważane za zmienną zewnętrzną. Zagadnienie to pokazuje schemat 3.1 oparty na klasycznym podejściu systemowym Davida Eastona⁵.

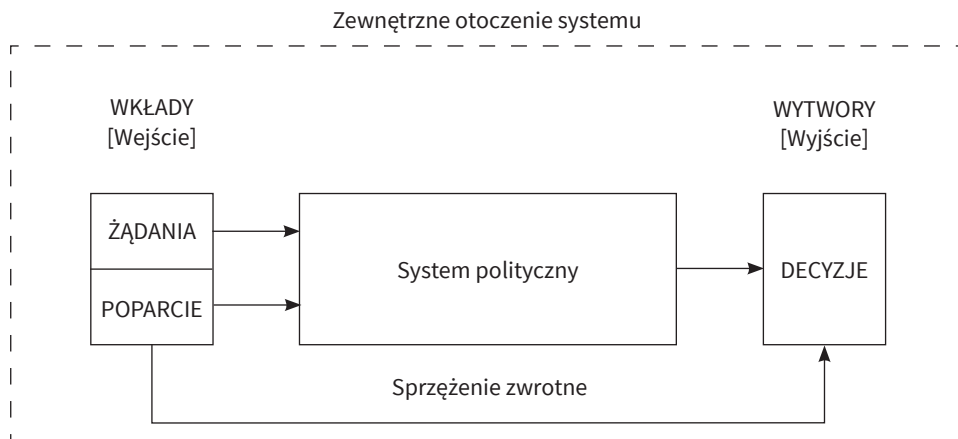
1 Por. K. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, Wyd. Scholar, Warszawa 2005, s. 178–194.

2 R. A. Dahl, B. Stinebrickner, *Współczesna analiza polityczna*, Wyd. Scholar, Warszawa 2007, s. 53.

3 M. Podolak, M. Żmigrodzki, *System polityczny i jego klasyfikacje*, [w:] *Współczesne systemy polityczne*, red. M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, PWN, Warszawa 2007, s. 12.

4 R. Solan, *Kulturowe uwarunkowania procesu przekształceń polskiego systemu politycznego w latach 90*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2001, s. 28.

5 D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley & Sons, New York 1965. W literaturze przedmiotu wyróżnia się jeszcze stanowiska instytucjonalne i funkcjonalne. Pierwsze – charakterystyczne dla nauk prawnych – utożsamia system polityczny z ustrojem politycznym, czyli ogółem instytucji umożliwiających podejmowanie



Schemat 3.1. Model systemu politycznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley & Sons, New York 1965, s. 32.

Wkłady do systemu politycznego tworzą żądania określonych grup społecznych oraz ich poparcie dla określonych decyzji politycznych (wejście do systemu). Nadają one systemowi politycznemu, charakter dynamiczny⁶. Pojawienie się żądania – jak pisze D. Easton – „nie przekształca go automatycznie w kwestię polityczną”. Wiele żądań zanika, nigdy nie podniesionych do poziomu, na którym możliwa byłaby decyzja polityczna, albo trwa przy poparciu niewiele znaczącej części społeczeństwa. Inne stają się kwestiami politycznymi, czyli żądaniami, które członkowie systemu politycznego gotowi są podjąć jako doniosły przedmiot dyskusji⁷. Poparcie (dla wspólnoty, dla ustroju i dla rządu) to ogół działań aprobujących określone decyzje publiczne. Poparcie polityczne umożliwia zaspokojenie żądań oraz pogodzenie konfliktów.

Wytworami systemu politycznego są określone decyzje polityczne lub posunięcia rządowe. Sprzężenie zwrotne oznacza, że oddziaływanie żą-

decyzji politycznych. Ustrój polityczny jest tutaj sposobem sprawowania władzy, analizowanym w oparciu o istniejące struktury organizacyjne, kompetencje i zależności między organami państwa, określonymi przez obowiązującą literę prawa. W ujęciu funkcjonalnym system polityczny traktuje się jako dynamiczny proces zachodzący w obrębie instytucji państwa, organizacji politycznych, grup społecznych itp. Istotne jest badanie ich wzajemnych relacji, definiowanych jako stosunki polityczne.

6 D. Easton, *Analiza systemów politycznych*, [w:] *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, red. W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki, PWN, Warszawa 1975, s. 566.

7 Ibidem, s. 568.

dań i poparcia na kształt decyzji publicznych ma charakter dwustronny. Każdy podmiot indywidualny bądź działający zespołowo, który wpływa bezpośrednio lub pośrednio na kształt określonego profilu polityki, staje się – poprzez wszelkie działania administracyjno-prawodawcze – beneficjentem tej samej polityki.

Gabriel A. Almond i Bingham G. Powell podkreślają, że warunkiem sprawnego działania systemu politycznego jest „pewne minimum zgody co do podstaw polityki, [...] roli rządu w społeczeństwie oraz usankcjonowanych prawnie celów polityki i reguł uczestnictwa”⁸. Innymi słowy, w każdym systemie muszą obowiązywać określone reguły gry politycznej, które uprawomocniają działania członków systemu politycznego. W przypadku demokracji przedstawicielskiej są to:

- 1) wolne, rzetelne i uczciwe wybory,
- 2) powszechne prawo wyborcze,
- 3) bierne prawo wyborcze,
- 4) pluralizm,
- 5) istnienie w obrębie państwa co najmniej dwu partii politycznych,
- 6) nieprzechodność głosu wyborczego,
- 7) nieskrępowany dostęp do źródeł informacji,
- 8) wolność słowa⁹.

Tych osiem zasad – łącznie – odróżnia demokrację od innych form sprawowania rządów. Wypływają one z trzech podstawowych, demokratycznych wartości, tj. wolności, równości i pluralizmu. Na bazie tych instytucji społeczeństwa demokratyczne doprowadziły do powstania katalogu praw, które gwarantują ich praktyczną realizację. Mam tu na myśli te wszystkie zapisy konstytucyjne, które determinują relacje pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą (system rządów parlamentarno-gabinetowy, prezydencki, semiprezydencki, parlamentarno-komitetowy) oraz system wyborczy (większościowy, proporcjonalny, mieszany).

Warto w tym miejscu podkreślić, że sposób rozumienia wyżej wymienionych instytucji – zarówno w teorii demokracji, jak i w praktyce – zmieniał się dość istotnie na przestrzeni rozwoju systemu przedstawicielskiego¹⁰. Nabiera to szczególnego znaczenia w badaniach porównawczych konkretnych modeli demokracji.

8 G. A. Almond, B. G. Powell, *Kultura polityczna*, [w:] *Elementy teorii socjologicznych...*, s. 589.

9 Tak np. R. A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Wyd. Znak, Kraków 1995, s. 311.

10 W dwóch państwach uznawanych powszechnie za modelowy przykład demokracji przedstawicielskiej, tj. Stanach Zjednoczonych i Szwajcarii, kobiety uzyskały pełne prawo wyborcze kolejno w 1920 r. i 1971 r. W Europie prekursorem była w tym względzie Finlandia – 1906 r. Dla porównania, Polska uczyniła to w 1918 r. Zob. np. R. A. Dahl, B. Stinebrickner, *op. cit.*, s. 129.

Ogół zachowań indywidualnych i kolektywnych oraz wypadkową wszystkich relacji, interakcji i transakcji, które zachodzą pomiędzy podmiotami współtworzącymi system przedstawicielski – na odcinku między jego wejściem a wyjściem – określamy mianem procesu dochodzenia do decyzji publicznych¹¹. Tworzy on składową wielu procesów zachodzących na różnych poziomach i w różnych kontekstach instytucjonalnych. Decyzje dotyczące dystrybucji zasobów publicznych są podejmowane w skali kraju, ale też w skali regionalnej i lokalnej. W przypadku systemu politycznego – jak zaznacza D. Easton – wychodzimy od funkcji koniecznej dla jego istnienia, aby z niej dedukować właściwości i mechanizmy konkretnego podsystemu¹². Możemy przyjąć, że w przypadku procesu podejmowania decyzji publicznych działa dokładnie ten sam mechanizm.

Każda autonomiczna ekspresja interesów – zauważa Jacek Tarkowski – wprowadza do systemu element konfliktu, przetargów i nacisków¹³. Dotykając tego zagadnienia, dochodzimy do celu wywodów. Jedno z kluczowych pytań, jakie stawiają przed sobą badacze demokracji, dotyczy wzajemnego oddziaływania różnorodnych (zbieżnych bądź przeciwstawnych) interesów, który determinują proces polityczny. W tym kontekście najczęściej stawiane są naprzeciw siebie dwie wizje procesu politycznego: konsensualna oraz rywalizacyjna¹⁴.

Modele teoretyczne *public choice* eksplorują element rywalizacji, opierając go na wymianie ekonomicznej, której charakter jest z góry

-
- 11 Innym używanym terminem może być „proces podejmowania decyzji publicznych”, „proces polityczny”, „polityka”, „tworzenie polityki”. W naukach politycznych spotykamy różnorodne – często przeciwstawne – próby definiowania polityki oraz procesu politycznego. Wydaje się, że przedmiotowe różnice wynikają z dwóch podstawowych czynników. W pierwszym rzędzie decyduje podejście, które uprawiają poszczególni badacze. Gerry Stoker i David Marsh grupują ujęcia politologiczne w sześć podstawowych, są to: behawioralizm, teoria racjonalnego wyboru, feminizm, interpretacjonizm, instytucjonalizm oraz marksizm. Każę z nich łączy ze sobą postawy i założenia określające pewien sposób uprawiania (ale też definiowania) polityki. Zobacz szerzej: *Teorie i metody w naukach politycznych*, red. D. Marsh, G. Stoker, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 1. Istotne jest również, do jakiego aspektu życia politycznego odnosi się dany autor. Odniesieniem prowadzonych tu wywodów jest proces podejmowania decyzji publicznych – do tego też ograniczam te terminy.
 - 12 D. Easton, *A Systems Analysis...* W podobnym duchu wypowiadają się Talcott Parsons oraz Neil J. Smelser. Szerzej na ten temat patrz: T. Parsons, N. J. Smelser, *Economy and Society*, Free Press and Falcon's Wing Press, London 1957.
 - 13 J. Tarkowski, *Między pluralizmem a centralizmem: czy korporatyzm ma przyszłość we współczesnej Polsce?*, [w:] *Socjologia świata polityki*, t. 1: *Władza i społeczeństwo w systemie totalitarnym*, ISP PAN, Warszawa 1994, s. 219.
 - 14 Obszerniejszą dyskusję na ten temat przeprowadzam w dalszej części publikacji.

określony¹⁵. Przyjmuje się w związku z tym następujące założenia dotyczące uczestników wymiany:

- mogą oni do niej dobrowolnie przystąpić;
- dysponują oni dostępem do nierównych zasobów gospodarczych i organizacyjnych, które – w określonych warunkach – stają się przedmiotem wymiany;
- ich zachowanie jest świadome, celowe i elastyczne;
- ich preferencje i władza są egzogenne względem ustroju politycznego i zależą od ich pozycji w systemie społecznym i ekonomicznym;
- ostateczny kształt polityki społeczno-gospodarczej zależy w każdym przypadku od większości politycznej delegowanej do sprawowania władzy.

W powszechnie uznanej definicji rynek jest mechanizmem koordynującym zachowania producentów i konsumentów (sprzedawców i nabywców) uczestniczących w procesie wymiany dóbr i usług. Równoważenie – będących tego konsekwencją – niezależnych decyzji podmiotów rynku dokonuje się za pomocą mechanizmu rynkowego, ustalającego ceny równoważące popyt z podażą.

W świetle teorii wyboru publicznego proces dochodzenia do decyzji publicznych opiera się na takim samym schemacie. Zamierzenia głównych aktorów sceny publicznej koordynuje rynek polityczny, którego mechanizm działania możemy analizować tak, jak mikroekonomia objaśnia zjawiska i procesy zachodzące na pojedynczych rynkach.

Podmiotowy aspekt rynku obejmuje grupy interesu, wyrosłe na nich grupy nacisku oraz wybieralnych polityków i nominowanych funkcjonariuszy administracji państwowej. Grupy interesu i grupy nacisku zgłaszają popyt na określony profil polityki rządowej. Tworzą tym samym bodziec do „produkcji” programów partii politycznych.

W przedmiotowym aspekcie rynku politycznego dochodzi do swobodnej wymiany zasobów, którymi dysponują poszczególni jego uczestnicy. Wpływ grup interesu na decyzje publiczne realizuje się poprzez czynne prawo wyborcze, którym dysponują ich członkowie. Ogranicza się tym samym do okresowego aktu wyborczego. Grupy nacisku mogą korzystać z różnorodnych form i metod lobbingu, których – jak powiedziano w rozdziale pierwszym – używają w ramach strategii: przetargów

15 Inaczej rzecz ujmując, wymiana ekonomiczna pociąga za sobą **określone zobowiązania**. To odróżnia ją od wymiany społecznej, którą można traktować – za Peterem M. Blauem – jako „dobrowolne działania jednostek motywowanych ze strony innych wzajemnością, która one zgodnie z oczekiwaniem mają wywołać i rzeczywiście zazwyczaj wywołują”. Por. P. M. Blau, *Wymiana społeczna*, [w:] *Elementy teorii socjologicznych...*, s. 123.

politycznych, partycypacji ustawodawczej oraz patronatu politycznego. Ważne jest tutaj, że ich wpływ na decyzje publiczne wyraża się zarówno w samym akcie wyborczym, jak i w okresie pomiędzy wyborami. Krótko mówiąc, grupy nacisku partycypują w tworzeniu projektów ustawodawczych do momentu ich uchwalenia.

Powstaje jednak pytanie, o jakim rynku/rynkach politycznych mówimy? Innymi słowy, jakie są składowe rynki polityki?

Analiza teoretyczna rynku politycznego musi uwzględniać jego dwie składowe: rynek wyborczy oraz sektorowe/branżowe rynki konstruowania polityki. Taki podział jest uzasadniony także z praktycznego punktu widzenia. Projekty ustaw i rozporządzeń wychodzą zwykle spod pióra odpowiednich agend rządowych. Proces legislacyjny też zwykle przebiega w wyspecjalizowanych podkomisjach parlamentarnych. Oznacza to, że ostateczne decyzje polityczne zapadają w kręgu zainteresowanych podmiotów.

Niemniej jednak branżowych rynków konstruowania polityki nie można traktować jako **prostego odwzorowania** zjawisk i procesów zachodzących na pojedynczych rynkach ekonomicznych. Zachowanie wybieralnych polityków i lobbystów jest uzależnione od warunków panujących na rynku wyborczym. Innymi słowy, mechanizmy funkcjonowania rynków konstruowania polityki są współzależne od mechanizmów rynku wyborczego. Zachowanie poszczególnych aktorów sceny publicznej wpływa z kompleksowej oceny uwarunkowań rynku politycznego¹⁶.

Podsumowując, można powiedzieć, że rynkowy wymiar systemu przedstawicielskiego przejawia się w autonomicznych decyzjach podejmowanych przez wszystkie podmioty współtworzące ten system w celu osiągnięcia zysku z wypracowanego profilu polityki rządowej. Decyzje podejmowane w systemie politycznym są „produktami” systemu. Dochodzi do nich w warunkach instytucjonalnych, które zostały powszechnie uznane za gwarantujące równą pozycję wszystkich stron kooperacji. Ich efektem są programy realizowane w sferze społecznej, politycznej i ekonomicznej.

Na pokazanym tu w zarysie rynkowym wymiarze demokracji przedstawicielskiej zostanie oparta dalsza część pracy. Zasadna jest zatem próba odpowiedzi na pytanie: co zyskujemy, wpisując lobbying w taką konstrukcję analityczną?

Współczesne demokracje różnią się pod wieloma względami – historią, rozwiązaniami konstytucyjnymi, kulturą polityczną, poziomem

16 Można się tutaj doszukać pewnej analogii do sytuacji, w której potencjalny inwestor rynkowy szacuje ewentualne zmiany ogólnego stanu makroekonomicznego gospodarki.

pluralizmu, substancją społecznego zaangażowania w sprawy publiczne, wskaźnikiem korupcji politycznej, doświadczeniem wdrażanych rozwiązań instytucjonalnych. Katalog tych różnic można rozszerzać dowolnie, przyjmując za punkt wyjścia dziedzinę nauk społecznych, z perspektywy której chcielibyśmy to czynić.

Podejście do analizy sytemu przedstawicielskiego przez pryzmat rynku pozwala oddzielić lobbing od tych wszystkich czynników, które różnią poszczególne państwa demokratyczne. Jeśli przyjmujemy, że proces polityczny opiera się na wymianie, to niezależnie od otoczenia instytucjonalnego za każdym razem będzie to ta sama wymiana, która prowadzi – bądź nie – do zawierania transakcji politycznych. Można w ten sposób formułować uogólnione wnioski, które nie są obciążone specyfiką konkretnych rozwiązań systemowych.

3. Polityka gospodarcza rządu a formowanie grup nacisku

3.1. „Interwencyjny” obszar zainteresowania lobbystów

Ekonomiczne funkcje państwa można sprowadzić do trzech najbardziej istotnych, tj. stabilizacyjnej, redystrybucyjnej i alokacyjnej¹⁷. Zagadnienia te są wyczerpująco omówione w bogatej literaturze przedmiotu¹⁸. Konkretyzacją ekonomicznych funkcji państwa oraz ogólnych celów urzędującej administracji – w odniesieniu do całości gospodarki – jest polityka gospodarcza¹⁹. W opracowaniach poświęconych roli rządu w gospodarce spotykamy różnorodne jej podziały i klasyfikacje. Punktem wyjścia są najczęściej wymienione wyżej funkcje państwa. W ramach funkcji

17 W klasycznym opracowaniu Paula A. Samuelsona i Williama D. Nordhaua wymienia się jeszcze funkcję legislacyjną. Nie wydaje się to uzasadnione, ponieważ – jak zresztą zauważają sami autorzy – jest to funkcja w pewnym sensie ponadekonomiczna, a co ważniejsze, z praktycznego punktu widzenia zawiera się ona w trzech pozostałych. Por. P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 2, PWN, Warszawa 1996, s. 215.

18 Zob. np.: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2000; A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990; idem, *Rola państwa we współczesnej ekonomii*, „Ekonomista” 1992, nr 3; K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej*, PWE, Warszawa 1989.

19 Innym używanym terminem jest „polityka ekonomiczna”.

stabilizacyjnej możemy zatem mówić o polityce monetarnej i fiskalnej. Redystrybucję zasobów publicznych prowadzi się na podstawie polityki społecznej oraz polityki sektorowej. Działania państwa związane z alokacją zasobów gospodarczych materializują się w polityce infrastrukturalnej i polityce sektorowej.

Biorąc pod uwagę obszar gospodarczego oddziaływania państwa, możemy mówić m.in. o polityce społecznej, polityce zatrudnienia, polityce popierania konkurencji, polityce przemysłowej, polityce energetycznej, polityce rolnej, polityce regionalnej, polityce ochrony środowiska i polityce handlowej.

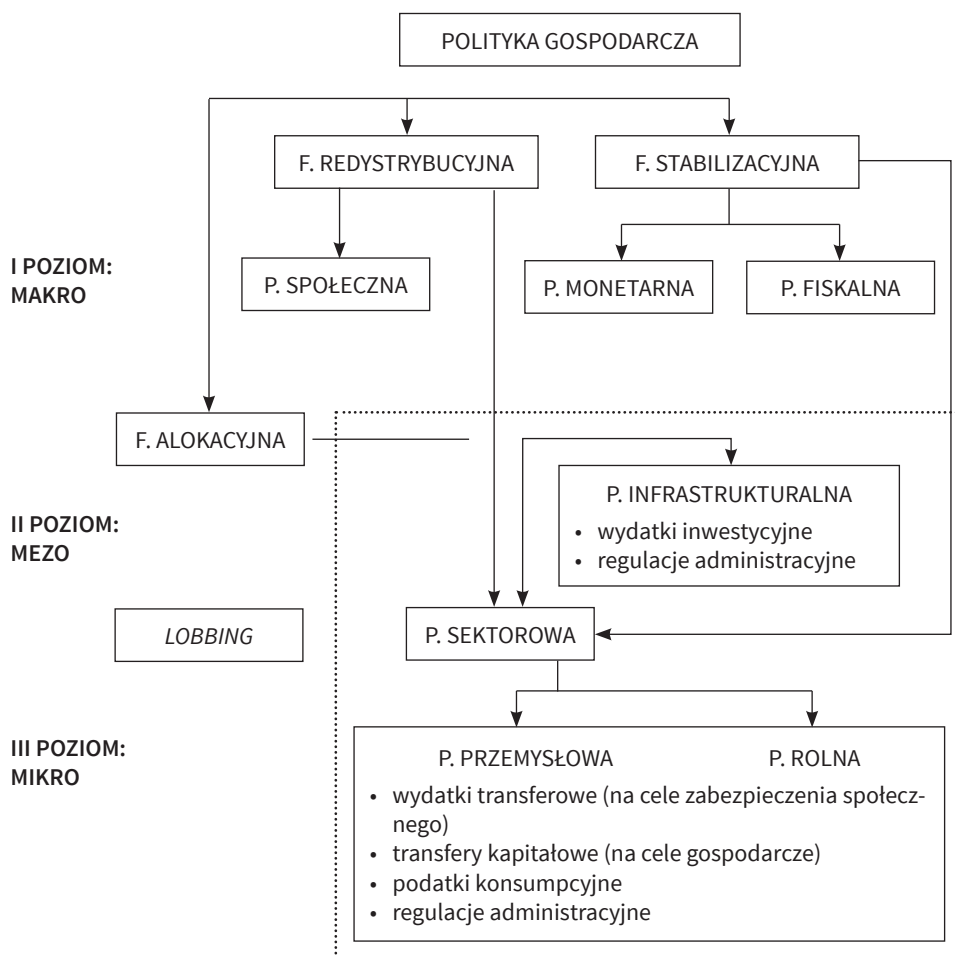
Jeśli mianem interwencjonizmu państwa określamy aktywne oddziaływanie rządu i jego agend na procesy gospodarcze, to w odniesieniu do interesującej nas problematyki powstaje pytanie: które sposoby i formy – jakie rząd może zastosować w celu wpłynięcia na procesy gospodarcze – pozostają w kręgu zainteresowania lobbystów?

W celu udzielenia odpowiedzi należy dokonać wstępnej systematyki polityki gospodarczej. Na zamieszczonym schemacie 3.2 za punkt wyjścia został przyjęty poziom ingerencji administracji w mechanizm gospodarczy (makro-, mezo- i mikroekonomiczny)²⁰.

Biorąc pod uwagę to, że lobbyści poruszają się w ramach sektorowych rynków konstruowania polityki, z pola ich zainteresowania należy wykluczyć makroekonomiczną politykę monetarną i fiskalną. To samo można powiedzieć o mechanizmie redystrybucji w części związanej z decyzjami dotyczącym zabezpieczenia społecznego. Są to również środki polityki makroekonomicznej administracji, które mają jedynie pośredni – choć niewątpliwy – wpływ na dochody lobbystów. Patrząc realnie, żadna grupa nacisku nie dysponuje zasobami umożliwiającymi jej uzyskanie realnego wpływu na tę sferę makropolityki. Wydaje się, że lobbying jest przede wszystkim związany z alokacją zasobów gospodarczych, zaś obszar zainteresowania lobbystów wyznacza polityka infrastrukturalna oraz przemysłowa i rolna. Branżowe związki zawodowe mogą ponadto celować w różnego rodzaju płatności transferowe związane z wyrównywaniem różnic dochodowych (redystrybucyjna rola państwa) oraz w politykę kształtowania cen i dochodów (funkcja stabilizacyjna)²¹.

20 Odnosząc politykę infrastrukturalną do poziomu mezoekonomicznego, nawiązując do propozycji Jerzego Wilkina – por. J. Wilkin, *Jaki kapitalizm, jaka Polska?*, PWN, Warszawa 1995, s. 127–128. Niemniej jednak należy podkreślić, że w gospodarce rynkowej może ona być równie dobrze uznawana za politykę sektorową gdyż – w sensie wydatków budżetowych – dotyczy określonej branży.

21 W polityce cen i dochodów celem związkowych grup nacisku pozostają zasadniczo dochody płacowe.



Schemat 3.2. Funkcje, polityki i narzędzia działania rządu

Źródło: opracowanie własne.

Polityka sektorowa to – najogólniej rzecz ujmując – kształtowanie przez administrację warunków rozwoju określonych gałęzi gospodarczych. Nie ma tutaj potrzeby odwoływania się do innych definicji, ponieważ w przeważającej części eksponują one cele i założenia społeczno-ekonomiczne obu polityk²². W pierwszym rzędzie musimy zwrócić uwagę na instrumenty realizacji owych celów, ponieważ to one są namacalnym „produktem”, który administracja może zaoferować potencjalnym lobbystom.

Przy obecnym rozwoju mechanizmów państwa oraz procedur biurokratycznych skatalogowanie wszystkich możliwych konfiguracji metod,

22 Przegląd definicji zob. np.: K. Markowski, *op. cit.*, s. 160–163.

narzędzi i instrumentów polityki sektorowej jest zadaniem niezwykle karkołomnym, jeśli nie niemożliwym. Zbiorcza lista instrumentów polityki przemysłowej obejmuje m.in.: zakupy rządowe, dotacje celowe i subwencje, refinansowanie nakładów na rozwój nowych gałęzi produkcji, refinansowanie nakładów na badania i wdrożenia nowych technologii produkcji, zwolnienia od podatków, kredyty preferencyjne, bezpośrednie zamówienia rządowe, preferencje w sprzedaży, prawodawstwo w zakresie norm jakości produktów.

Instrumenty polityki rolnej obejmują bezpośrednie działania interwencyjne na rynkach branżowych oraz politykę strukturalną. Do najczęściej spotykanych sposobów i form, jakie rząd może zastosować w celu wpływania na poziom i stabilizację cen artykułów rolnych należy zaliczyć:

- systemy kredytowania zawierające wsparcie rządowe;
- interwencyjne ceny skupu;
- ceny gwarantowane, realizowane drogą dopłat rządowych;
- kwoty produkcji, limity obszarowe, programy odłogowania i wykupu ziemi;
- subwencjonowanie krajowej żywności;
- system opłat celnych, zmiennych stóp podatkowych, kwoty importowe;
- regulowanie rozporządzeniami izb handlowych;
- bezpośrednie albo pośrednie subsydiowanie eksportu, tj. niskooprocentowane kredyty, zwolnienia od cła, pomoc żywnościowa²³.

Wskazane przykłady instrumentów polityki przemysłowej i rolnej wpisują się w trzy podstawowe narzędzia „interwencjonizmu” państwa, tj. wydatki budżetowe, operacje podatkowe oraz regulacje administracyjne. Źródłem finansowania wydatków budżetowych są przede wszystkim podatnicy (w przypadku systemu ceł importowych oraz dotacji eksportowych w ramach polityki rolnej również konsumenci, którzy płacą wyższe ceny za żywność). Z kolei operacje na podatkach skutkują zmniejszeniem przychodów budżetowych. Jedynie regulacje administracyjne są „neutralne” dla budżetu, z drugiej strony – są one kluczowe dla dochodów branżowych przedsiębiorców.

Wydatki finansowane z budżetu klasyfikuje się obecnie według dziesięciu podstawowych obszarów działalności państwa: (1) władze publiczne i administracja ogólna; (2) edukacja i kultura; (3) sfera socjalna, ochrona zdrowia, zatrudnienie; (4) rolnictwo i gospodarka przestrzenna; (5) mieszkalnictwo i urbanistyka; (6) transport i łączność; (7) przemysł i usługi; (8) sprawy zagraniczne; (9) obrona narodowa; (10) obsługa dłu-

23 Por. W. G. Tomek, K. L. Robinson, *Kreowanie cen artykułów rolnych*, PWN, Warszawa 2001, s. 264.

gu publicznego i łączna dotacja na emerytury i renty²⁴. Z ekonomicznego punktu widzenia należy je podzielić na dwa rodzaje: wydatki na usługi oraz wydatki transferowe.

Wydatki na usługi obejmują wydatki bieżące (uposażenia, utrzymywanie budynków publicznych) oraz wydatki inwestycyjne (budowa gmachów publicznych, instalacja środków trwałych itp.). Wydatki transferowe zaś można podzielić na transfery stanowiące dla beneficjentów przychód (np. zasiłki) oraz transfery kapitałowe, będące inwestycjami pośrednimi (ogół polityki przemysłowej, infrastrukturalnej i rolnej)²⁵. Z punktu widzenia lobbystów obydwie kategorie są jednakowo ważne, tym bardziej że wydatki inwestycyjne pociągają za sobą konieczność utrzymania nowej infrastruktury, co w konsekwencji prowadzi do wzrostu wydatków bieżących.

Z trzech rodzajów podatków, tj. dochodowych, majątkowych i konsumpcyjnych, lobbyści mogą zyskać na tych ostatnich. Podatki konsumpcyjne można podzielić na dwa rodzaje. Pierwsze obejmują cła protekcyjne i taryfy celne, które są jednym z najstarszych instrumentów aktywnej polityki rządowej²⁶. Natomiast jeśli chodzi o konkretne formy operacji na podatkach, to wchodzi w grę następujące możliwości:

- zwolnienie – tj. określony rodzaj dochodu osoby prawnej lub fizycznej zostaje wyłączony z podstawy opodatkowania;
- odroczenie płatności podatku lub rozłożenie go na raty;
- ulga – czyli zastosowanie pomniejszenia dochodu brutto osoby prawnej lub fizycznej, lub przyznanie indywidualnej stopy podatkowej (niższej w stosunku do stopy powszechnie obowiązującej);
- całkowite zwolnienie osoby prawnej lub fizycznej z obowiązku podatkowego;
- zaniechanie egzekucji zobowiązań podatkowych osoby prawnej lub fizycznej wobec budżetu państwa;
- umorzenie zadłużenia wobec budżetu państwa²⁷.

Regulacje administracyjne to wszelkiego rodzaju rozwiązania ustawowe i szczegółowe przepisy prawa, które wyznaczają ramy prowadzenia działalności przedsiębiorstw. Chodzi tu zwłaszcza o szerokie spektrum

24 P. M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 55. Tę powszechnie stosowaną metodę klasyfikacji opracowano w Stanach Zjednoczonych w 1947 r.

25 Ibidem, s. 63.

26 Ciekawą próbę oceny wpływu grup nacisku na kształt polityki celnej w Polsce przedstawił G. Mosiej, *Zorganizowane grupy interesu w procesie kształtowania systemu celnego w Polsce*, „*Ekonomista*” 2001, nr 3, s. 335–355.

27 Klasyfikacja przyjęta w Unii Europejskiej za: S. Sztaba, *Aktywne poszukiwanie renty. Teoria. Przykłady historyczne. Przejawy w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych*, Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2002, s. 125.

regulacji obejmujących aktywną kontrolę wejścia na rynki branżowe nowych podmiotów gospodarczych, m.in. licencje, kontyngenty, zezwolenia na prowadzenie określonego rodzaju działalności.

3.2. *Quasi-publiczny* charakter instrumentów polityki sektorowej

Zgodnie z definicją Paula A. Samuelsona doskonale dobra publiczne muszą spełniać dwa kryteria. Po pierwsze, żadna jednostka nie może być wykluczona z ich czynnej konsumpcji. Po drugie, zapewniają one równomierny podział korzyści przy takich samych kosztach ich dostarczenia wszystkim członkom danego społeczeństwa²⁸. Krótko mówiąc, koszty i korzyści płynące z uzyskania określonych dóbr publicznych są niewykluczalne dla wszystkich otrzymujących je podmiotów. W modelu teoretycznym P. A. Samuelsona „umowną” granicę optymalności dostarczania określonego dobra publicznego wyznacza zbiorowa korzyść społeczna, przewyższająca koszt produkcji takiego dobra. Ponieważ doskonale dobra publiczne są *a priori* niekonkurencyjne, ich transfery nie podlegają zwykłym mechanizmom rynkowym. Są one realizowane za pośrednictwem struktur administracji rządowej.

W realiach gospodarczych trudno doszukać się pakietu dóbr publicznych spełniających jednocześnie Samuelsonowski warunek łączności i niewykluczalności. Nawet przy założeniu, że polityka gospodarcza administracji zbliża się dostatecznie blisko do teoretycznej granicy doskonałych dóbr publicznych, to nawet w takich warunkach praktycznie każdy instrument polityki rządowej powoduje zwiększenie korzyści jednych grup społecznych i zawodowych kosztem zmniejszenia korzyści innych. Jeżeli weźmiemy pod uwagę monopolistyczne przywileje rynkowe, tj. subsydia, taryfy importowe, koncesje, kontyngenty, jako „produkt” rządowych regulacji, to *quasi-publiczny* charakter takich dóbr jest jeszcze bardziej widoczny. Z natury rzeczy wykluczają one bowiem dostępność konsumpcji pozostałym podmiotom sfery publicznej.

Nie budzi większych wątpliwości fakt, że zarówno w świetle ustawodawstwa tworzącego prawnoinstytucjonalne podstawy regulacji publicznych, jak i w decyzjach *stricto* regulacyjnych administracja publiczna stara się godzić **określone preferencje społeczne**, niemniej jednak – jak zauważa Bogusław Fiedor – rozkład takich preferencji jest różny

28 P. A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics” 1954, vol. 36, s. 387–389.

dla poszczególnych grup społecznych czy zawodowych²⁹. Dobrze obrazuje to przykład sektora rolnego, gdzie potencjalna grupa beneficjentów transferów publicznych obejmuje: rolników indywidualnych, grupy producentów rolnych, producentów środków produkcji dla rolnictwa, przemysł przetwórczy, handel hurtowy i detaliczny, właściciele gruntów rolnych. Pomimo że w przypadku wielu sektorów gospodarczych trudno całkowicie odrzucić potrzebę okresowej korekty rynku, to często te same obiektywne i zasadne gospodarczo przesłanki regulacji prowadzą w realiach gospodarczych do nasilenia działań lobbingsowych jako racjonalnej odpowiedzi podmiotów ukierunkowanych na czerpanie dodatkowych zysków płynących z regulacji publicznych.

Reasumując – każdy rodzaj ingerencji rządu w mechanizm rynkowy implikuje nierównomierny rozkład korzyści i kosztów. Jaki jest optymalny z punktu widzenia lobbystów, a jaki z punktu widzenia pozostałej części społeczeństwa? Przy jakim ich stosunku dochodzi do intensyfikacji działalności lobbingsowej?

Na schemacie 3.3 zamieszczono cztery możliwe konfiguracje rozkładu kosztów i korzyści prowadzenia przez rząd określonej polityki sektorowej³⁰.



Schemat 3.3. Układ korzyści i kosztów prowadzenia polityki sektorowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Q. Wilson, *The Politics of Regulation*, [w:] *The Politics of Regulation*, ed. J. Q. Wilson, Basic Books, New York 1980.

29 B. Fiedor, *Działania zbiorowe w sferze zanieczyszczenia środowiska i jego ochrony. Próba objaśnienia na podstawie teorii dóbr publicznych teorii niedoskonałości rynku oraz teorii regulacji publicznej w gospodarce rynkowej*, [w:] *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, red. A. Matysiak, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 33.

30 Nawiązuję w tym miejscu do propozycji Jamesa Q. Wilsona, który analizował w ten sposób rozkład korzyści i kosztów finansowania polityki rolnej w Stanach Zjednoczonych – zob. J. Q. Wilson, *The Politics of Regulation*, [w:] *The Politics of Regulation*, ed. J. Q. Wilson, Basic Books, New York 1980. Interesujący przykład zob. też: J. P. Bonardi, A. J. Hillman, G. D. Keim, *The Attractiveness of Political Markets: Implications for Firm Strategy*, „Academy of Management Review” 2005, vol. 30, no. 2, s. 397–413.

Ćwiartka I pokazuje przypadek, w którym dochodzi do koncentracji kosztów i korzyści. Oznacza to, że nieliczna grupa podmiotów czerpie stosunkowo wysokie zyski, a jednocześnie inna mała grupa ponosi w całości ciężar ich finansowania (w rozumieniu utraty dotychczasowych zysków bądź wzrostu kosztów pośrednich). Przykładem mogą być wszelkie zmiany obowiązujących regulacji w obrębie opozycyjnych interesów danej branży (np. przetwórcy – producenci)³¹. Przy takim rozkładzie kosztów/korzyści dochodzi do nasilonego lobbingu ze strony opozycyjnych grup nacisku. Trzeba tu zauważyć, że jest to przykład polityki, która jest neutralna dla podatników i konsumentów (przesunięcie wydatków bądź *status quo* przychodów budżetowych)³².

W ćwiartce II korzyści z prowadzenia przez administrację określonej polityki sektorowej są rozproszone pomiędzy podatników i konsumentów, a jednocześnie koszty jej prowadzenia są skoncentrowane na wąskiej grupie podmiotów. Jest to charakterystyczny przykład polityki deregulacji. Propozycje odebrania przywilejów określonym grupom zawodowym, polityka ograniczania wydatków skutkują w każdym przypadku lobbingiem w obronie dotychczasowego *status quo*. Zwiększanie wydatków rządowych jest zwykle rzeczą łatwą – jak podkreśla Leszek Balcerowicz. Łatwo znaleźć grupy zawodowe zainteresowane zwiększonymi transferami budżetowymi. Jednak o wiele trudniej cofać raz dane przywileje, kiedy stan koniunktury tego wymaga³³. Grupy nacisku – piszą Milton i Rose Friedman – „będą zdecydowanie walczyć o utrzymanie przywilejów, które uważają już za swoje prawa”³⁴. Każde cięcia uderzające w wąskie grupy – jak zauważa z kolei Paul Pierson – „nakładają na nie natychmiastowe koszty, zwrotnie zaś przynoszą rozproszone, długoterminowe i niepewne korzyści”³⁵.

W ćwiartce III zarówno koszty, jak i korzyści prowadzenia polityki sektorowej są rozproszone. Oznacza to, że prowadzenie lobbingu jest nieracjonalne. Paradoksalnie to również obraz polityki, najkorzystniejszy

31 Por. M. Kalinowski, *Niedyskryminacyjność podziału zasobów społecznych z perspektywy konstytucyjnej ekonomii politycznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Studia Ekonomiczne” 2012, nr 101, s. 132–134.

32 Tylko w odniesieniu do źródeł jej finansowania, gdyż w rzeczywistości rywalizacja pomiędzy opozycyjnymi grupami nacisku generuje koszty, o których piszę w rozdziale V.

33 L. Balcerowicz, *Wolność i rozwój: ekonomia wolnego rynku*, Wyd. Znak, Kraków 1998, s. 47.

34 M. Friedman, R. Friedman, *The Tide in the Affairs of Men*, „Economic Impact” 1989, no. 1, za: A. Domańska, *Wokół interwencji państwa w gospodarkę*, PWN, Warszawa 1992, s. 189.

35 P. Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge 1994, s. 18.

z punktu widzenia interesu ogólnospołecznego – jest bowiem najbliższy charakterystyce doskonałych dóbr publicznych. Można się tutaj odwołać do kompleksowej reformy służby zdrowia (oczywiście wpisuje się ona tylko częściowo w ramy polityki strukturalnej), której powodzenie jest niewykluczalne pod względem korzyści i kosztów dla każdego z ubezpieczonych.

W ćwiartce IV korzyści z określonych instrumentów polityki sektorowej są skoncentrowane na wąskiej grupie zawodowej bądź branżowej, podczas gdy koszty jej prowadzenia są rozproszone pomiędzy wszystkich podatników. Przykładem może być tutaj sektor rolny. Zauważmy, że w sytuacji, kiedy rolnicy stanowią 40% populacji społeczeństwa, koszt 100 PLN transferu od podatnika do producenta rolnego wynosi $40/60 \times 100 \text{ PLN} = 66,66 \text{ PLN}$. Kiedy udział rodzin rolniczych w społeczeństwie wynosi 4%, koszt 100 PLN transferu jest równy $4/96 \times 100 \text{ PLN} = 4,16 \text{ PLN}$ ³⁶. Efektywny lobbing prowadzi do uzyskania przez rolników skoncentrowanych korzyści, jednocześnie koszty finansowania programów rolnych są rozproszone pomiędzy konsumentów i podatników.

Warto też zauważyć, że większa część kosztów związanych z realizacją określonej polityki sektorowej i infrastrukturalnej jest z obiektywnych przyczyn „zakryta” przed przeciętnym wyborcą. Sytuacja taka jest korzystna dla podmiotów, które uzyskują większość swoich dochodów poprzez mechanizm polityczny. Jeżeli przeciętny wyborca – a zarazem konsument i podatnik – nie potrafi prawidłowo oszacować rzeczywistych kosztów prowadzenia określonych programów rządowych, a równocześnie nie posiada wystarczającej wiedzy do oceny alternatywnych możliwości redystrybucji zasobów publicznych, to zwykle ocenia określoną politykę rządową pozytywnie. Ponieważ większość programów rządowych jest wysoce wyspecjalizowanych, to w połączeniu z rozproszonymi pomiędzy całe społeczeństwo kosztami ich dostarczenia tworzy to mechanizm napędzający spiralę popytu na kolejne zwiększanie subsydiów, dotacji itp.³⁷

Podsumowując – na rynku konstruowania polityki „towarem wymiany” są dobra, których dostępność jest ograniczona, natomiast koszty finansowania ich produkcji ponoszą solidarnie wszyscy podatnicy. Zdaniem Gordona Tullocka w tym właśnie należy upatrywać podstawowej przesłanki aktywnej działalności lobbystycznej³⁸. Specyfika polityki sek-

36 Dane przykładowe, nieodnoszące się do polskiego sektora rolnego.

37 J. Dearlove, *Neoclassical politics: Public choice and political understanding*, „Review of Political Economy” 1989, vol. 1, no. 2, s. 208–237.

38 G. Tullock, *More on the Welfare Costs of Transfers*, „Kyklos” 1974, vol. 27, no. 2, s. 378–381.

torowej już na wstępie determinuje podmioty szczególnie zainteresowane ewentualnymi korzyściami wynikającymi z podziału i redystrybucji wspólnych dóbr społecznych do aktywnych, wąsko ukierunkowanych działań politycznych. Działania grup nacisku skupiają się zwłaszcza na sektorach gospodarki cechujących się wysokim stopniem interwencjonizmu państwowego, gdzie skala potencjalnych korzyści ekonomicznych wynikających z podziału zasobów publicznych jest szczególnie duża.

4. Zbieżność interesów jednostkowych w kontekście organizacji grupy nacisku

4.1. Pluralistyczne rozumienie współdziałania wewnątrz grupy

Działanie zespołowe – piszą Michel Crozier i Erhard Friedberg – nie jest zjawiskiem naturalnym. „Jest ono zawsze sztuczną konstrukcją społeczną [...], specyficznym rozwiązaniem, jakie stosunkowo autonomiczni aktorzy społeczni o zróżnicowanych dążeniach i orientacjach indywidualnych, dysponujący określonymi zasobami i umiejętnościami wymyślili, skonstruowali i zinstytucjonalizowali dla rozstrzygnięcia problemów kooperacji w procesie realizowania wspólnych celów”³⁹.

Celem działalności politycznej grupy nacisku – jak powiedziano w rozdziale I – jest uzyskanie korzystnych dla niej rozwiązań i decyzji politycznych wynikających z prowadzenia przez administrację określonej polityki gospodarczej. Przy założeniu, że podstawową przesłanką działań zbiorowych o charakterze ekonomicznym jest zabezpieczenie interesów poszczególnych członków grupy nasuwa się prosty wniosek: ich cele jednostkowe muszą być zbieżne. Innymi słowy, grupę organizują podmioty, które łączy wspólny interes.

Taką tezę wspiera klasyczne podejście pluralistyczne do analizy działań zbiorowych w demokracji⁴⁰. Szczegółowy opis tej teorii oraz jej krytykę

39 M. Crozier, E. Friedberg, *Człowiek i system ograniczenia działania zespołowego*, PWE, Warszawa 1982, s. 21–22.

40 Klasyczna koncepcja pluralistyczna opiera się na opublikowanej w 1908 r. monografii Arthura F. Bentleya *The Process of Government* oraz wydanych blisko pięćdziesiąt lat później pracach Davida Trumana i Earla Lathama. Zob. A. Bentley, *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Transaction Publishers, New Brunswick 1995; D. B. Truman, *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*, University of California, Berkeley 1993; E. Latham, *The Group Basis of Politics*, Cornell University Press, Ithaca 1952.

przedstawiam w rozdziale V niniejszej publikacji, w tym miejscu chciałbym jedynie nawiązać do poglądu pluralistów na mechanizm tworzenia grupy. Stanowi on bowiem dogodny punkt wyjścia do zaprezentowania argumentacji wynikającej z założeń *public choice*.

Pojęcie grupy zajmuje centralne miejsce w koncepcji pluralistów. Występuje ona jako główny aktor sfery publicznej oraz podstawowa jednostka badawcza dla procesów podziału dóbr wspólnych. Twórcy teorii pluralizmu eksponują pojęcie „interesu” jako obiektywną przesłankę determinującą wszelkie zachowania grupowe. Odwołują się oni do paradygmatu interesu grupowego jako podstawowego wyznacznika interakcji społecznych w sferze publicznej. Interes jest ekwiwalentem grupy – jak podkreśla A. F. Bentley⁴¹.

Na pytanie, dlaczego jednostka przyłącza się do grupy, pluraliści odpowiadają następująco: podmioty współtworzące grupy interesu cechuje wspólna płaszczyzna interesu grupowego. Jeśli dojdą oni do wniosku, że poprzez działania grupowe mogą osiągnąć cele, których nie zrealizowaliby w pojedynkę, po prostu tworzą organizację⁴². Kiedy zorganizowana grupa interesu uznaje, że poprzez interakcję z administracją oraz legislaturą może osiągnąć korzyści dla poszczególnych jej członków, podejmuje takie działania, stając się tym samym grupą nacisku. Niezależnie od sfery funkcjonowania danej grupy – jak twierdzą teoretycy pluralizmu – jej formowanie i organizacja jest spontaniczną odpowiedzią na zapotrzebowanie potencjalnych i stałych jej członków. D. Truman wychodzi z socjologicznego założenia, że człowiek jest istotą społeczną, zatem w naturalny sposób dąży do interakcji z ludźmi o podobnych poglądach, wspólnych zainteresowaniach itp., łączy go z nimi więź społeczna⁴³. Oczywiście innymi przesłankami kierują się stowarzyszenia biznesowe, innymi zaś podmioty z ramienia organizacji związkowych. W jednym i drugim przypadku jednak istnienie grup spaja świadomość wspólnoty interesów.

Każda grupa musi posiadać liderów. Pluraliści rezerwują dla nich rolę łagodzenia konfliktów oraz prowadzenia polityki wewnętrznej uwzględ-

41 A. F. Bentley, *op. cit.*, s. 211.

42 Czyli zorganizowaną grupę interesu.

43 D. Truman, *op. cit.* Więź społeczna to „ogół stosunków, relacji i zależności wiążących jednostkę z grupą, zbiorowością, ośrodkami kontroli społecznej lub inną jednostką; więź społeczna łącząca jednostki grupy opiera się przede wszystkim na świadomości przynależności do grupy, wspólnocie wartości i interesów, przedkładaniu interesów grupy nad swoje własne, identyfikacji działań i przekonań z działaniami i przekonaniem grupy, co jest efektem podzielenia podstawowych konformizmów grupowych”. Tak K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Graffiti BC, Toruń 2000, s. 244.

niającej preferencji członków grupy⁴⁴. Demokratyzacja organizacji jest koniecznym warunkiem przystępowania do grupy nowych członków, warunkuje przepływ informacji oraz powoduje stabilizację procesów podejmowania decyzji.

Z ekonomicznego punktu widzenia podstawowym mankamentem koncepcji pluralistycznej wydaje się brak jasno sformułowanych przesłanek warunkujących efektywność działań zespołowych w sferze publicznej. Teoria pluralistyczna nie odpowiada na pytanie, dlaczego określone grupy podejmują efektywne działania lobbingowe, podczas gdy inne pozostają w roli biernych obserwatorów sceny politycznej. Klasyki pluralizmu nie precyzują też, dlaczego spośród olbrzymiej liczby aktywnie działających grup nacisku tylko część uzyskuje obiektywne korzyści polityczne.

4.2. Logika działania kolektywnego – ekonomiczne implikacje postawy *free rider*

Szeroką krytykę podejścia pluralistycznego przeprowadził czołowy teoretyk nurtu *public choice* – Mancur Olson w pracy *The Logic of Collective Action*⁴⁵. Poszukując wyjaśnienia relacji zachodzących pomiędzy grupą a jej członkami, wyszedł on nie od celów organizacji, lecz od celów i logiki działania aktorów współtworzących tę organizację.

Według M. Olsona podstawą wszelkiego rodzaju zorganizowanych działań zbiorowych jest jednostkowy szacunek kosztów i korzyści. Jednostkowy racjonalizm prowadzi podmioty zaangażowane w wybory wewnątrzgrupowe do maksymalizowania własnych funkcji użyteczności. Tam, gdzie wchodzi w grę rzeczywiste korzyści materialne, pojęcie wspólnego interesu grupowego bądź nie istnieje, bądź schodzi na dalszy plan. Jego synonimem staje się wypadkowa partykularnych interesów, podmiotów szczególnie zainteresowanych korzyściami uzyskiwanymi poprzez działania zbiorowe. Tym samym wąsko zorientowane, małe grupy (bądź koalicje dystrybucyjne) są bardziej efektywne w osiąganiu wymiernych korzyści politycznych niż duże o rozproszonych interesach.

44 Zdaniem M. Croziera i E. Friedberga konflikt interesów jest „haraczem”, jaki „organizacja musi płacić, aby przetrwać, a często nawet koniecznym warunkiem mobilizowania jej członków do działania na zasadach »dobrowolnego uczestnictwa«, bez czego nie może właściwie funkcjonować”. Por. M. Crozier, E. Friedberg, *op. cit.*, s. 91.

45 M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge 1971.

Model Olsona opiera się na następujących założeniach wyjściowych:

- każdy z członków grupy postępuje racjonalnie, jest motywowany przez osobiste pobudki ekonomiczne, jest doskonale poinformowany;
- każdy z członków grupy podejmuje decyzje niezależne od wpływu pozostałych współuczestników działań zespołowych (osobiste relacje nie odgrywają roli);
- dobra uzyskiwane przez grupę są niewyłączne pod względem korzyści (korzyść dla członka grupy jest niezależna od poniesionych przez niego kosztów wspólnego działania);
- wartość jednostki dobra kolektywnego pozyskiwanego przez grupę w wyniku ukierunkowanego, wspólnego działania jest różna dla poszczególnych jej członków i zależy od ich osobistych preferencji;
- korzyści jednostki w całkowitych zyskach grupy zależą od ilości członków grupy i relacji korzyści osiągniętych przez jednostkę w stosunku do korzyści osiągniętych przez innych członków grupy⁴⁶.

Największa trudność w analizie relacji pomiędzy rozmiarem grupy a zachowaniem jednostek ją współtworzących – jak zaznacza Olson – jest spowodowana faktem, że każdy członek grupy partycypuje w różnej wartości zysku płynącego z kolektywnego działania. Przyrost pozyskiwanego dobra kolektywnego generuje wzrost całkowitych kosztów jego pozyskiwania. Olson podkreśla, że pierwsze „porcje dobra kolektywnego” (*first unit of collective good*) są nieproporcjonalnie „kosztowne” w stosunku do kolejnych. Wynika to z dużych kosztów stałych lobbingu. Są one związane z budową struktur organizacyjnych, kanałów przepływu informacji itp.⁴⁷

Podstawowy warunek podjęcia działań kolektywnych można sformułować następująco: przyjmując, że określona ilość dobra kolektywnego jest możliwa do nabycia, a koszty jednostkowe są dostatecznie małe w relacji do korzyści uzyskiwanych przez danego uczestnika grupy, dobra kolektywne będą dostarczane, co jest równoznaczne z podjęciem przez grupę aktywnego działania⁴⁸.

Każdy z potencjalnych członków grupy staje się udziałowcem tylko części korzyści uzyskiwanych przez grupę. Udziały indywidualne zależą od liczby osób w grupie i od stosunku jednostkowych korzyści do korzyści pozostałych członków grupy. Całkowity zysk grupy z dostarczenia dobra kolektywnego jest równy:

46 Ibidem.

47 Ibidem, s. 22.

48 Ibidem.

$$V_g = S_g \times T \quad (1)$$

gdzie:

V_g – zysk grupy;

T – wskaźnik poziomu uzyskiwanego dobra kolektywnego (może to być np. zmniejszenie stawki obciążenia podatkowego);

S_g – „rozmiar” grupy, zależny od jej liczebności oraz wartości jednostki dobra kolektywnego przypadającego na każdego z członków grupy⁴⁹.

Zysk przypadający na członka grupy wynosi:

$$F_i = \frac{V_i}{V_g} \quad (2)$$

gdzie:

F_i – część zysku grupy przypadająca na każdego z jej członków;

V_i – zysk jednostki z pozyskania dobra kolektywnego.

Stąd zysk jednostki wynosi:

$$V_i = F_i \times S_g \times T \quad (3)$$

Zysk netto członka grupy, płynący z dostarczenia dobra kolektywnego wynosi:

$$A_i = V_i - C \quad (4)$$

gdzie:

C – koszty całkowite pozyskania dobra kolektywnego.

Działanie grupy będzie w każdym przypadku wypadkową jednostkowych korzyści poszczególnych jej członków. Różniczkując (4) względem T , otrzymujemy:

$$\frac{dA_i}{dT} = \frac{dV_i}{dT} - \frac{dC}{dT}$$

49 Jeśli grupa właścicieli nieruchomości w gminie X podejmuje zwięźzony powołaniem lobbing w celu obniżenia podatku od nieruchomości, to całkowity zysk grupy będzie zależał od szacunkowej liczby metrów kwadratowych nieruchomości (wszystkich członków grupy) pomnożonej przez różnicę pomiędzy wysokością starego i nowego podatku. Zysk poszczególnych członków grupy będzie oczywiście zależny od metrażu ich nieruchomości.

Warunek konieczny maksimum: $\frac{dA}{dT} = 0$

stąd:

$$\frac{dV_i}{dT} = F_i \left(\frac{dV_g}{dT} \right) \Rightarrow F_i \left(\frac{dV_g}{dT} \right) - \frac{dC}{dT} = 0 \Rightarrow F_i \left(\frac{dV_g}{dT} \right) = \frac{dC}{dT} \quad (5)$$

Powyższe równanie prezentuje optymalny – z punktu widzenia członka grupy nacisku – poziom dostarczanego dobra kolektywnego. Koniecznym warunkiem jego dostarczenia jest natomiast:

$$F_i > \frac{C}{V_g} \Rightarrow \frac{V_i}{V_g} > \frac{C}{V_g} \Rightarrow V_i > C \quad (6)$$

co oznacza, że zysk jednostki z dostarczenia dobra kolektywnego musi przewyższać koszty całkowite⁵⁰.

Warunek konieczny dla osiągnięcia optymalnego poziomu dostarczanego dobra kolektywnego poprzez dobrowolne, niezależne działanie członków grupy należy sformułować następująco: koszt krańcowy dodatkowej jednostki dobra kolektywnego musi być dokładnie taką samą częścią korzyści krańcowej płynącej z jego pozyskania⁵¹. Tylko wtedy koszty i korzyści krańcowe przypadające na członka grupy są równe.

Logikę podejmowania decyzji kolektywnych, opartą na ekonomicznym rachunku korzyści i kosztów, ilustruje rys. 3.1.

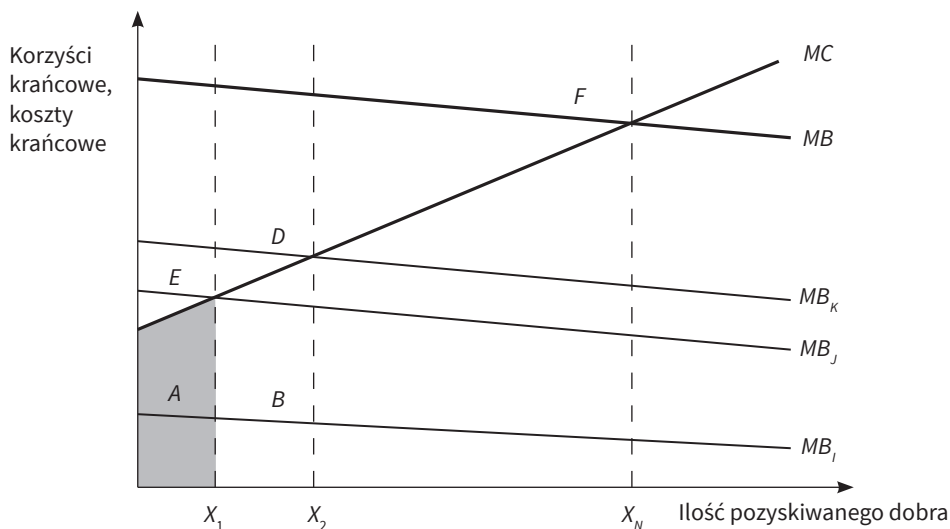
Rozważmy hipotetyczną sytuację, w której wybrane jednostki podejmują niezależne decyzje dotyczące pozyskiwania określonej ilości dóbr kolektywnych⁵². Grupa składa się z N członków. Optymalna dla grupy ilość dobra kolektywnego wynosi X_N . Krzywa MB przedstawia korzyść krańcową grupy, będącą sumą korzyści krańcowych poszczególnych członków. Krzywa MC obrazuje koszty krańcowe pozyskiwania dobra kolektywnego, które są takie same dla wszystkich członków grupy. Krzywe MB_p , MB_j , MB_k wyznaczają krańcowe korzyści uzyskiwane przez j -tego, k -tego i n -tego członka grupy⁵³.

50 M. Olson, *The Logic of Collective Action...*, s. 22–24.

51 Ibidem, s. 30–31.

52 Por. M. Kalinowski, *Ekonomiczne przesłanki lobbingu w świetle teorii public choice*, „Gospodarka Narodowa” 2005, nr 7/8, s. 37–39.

53 Pokazaną tu analizę oparto na: T. M. Moe, *The Organization of Interests. Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*, The University of Chicago Press, Chicago–London 1980, s. 25 i n.



Rysunek 3.1. Logika działania kolektywnego – ilustracja graficzna

Źródło: T. M. Moe, *The Organization of Interests. Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*, The University of Chicago Press, Chicago–London 1980, s. 25.

W celu uszczegółowienia analizy logiki wyboru kolektywnego, rozpatrzmy trzy odmienne warianty indywidualnego postępowania poszczególnych członków grupy.

W wariantcie pierwszym jako pierwszy decyzję podejmuje k -ty członek grupy, dysponujący z założenia największymi zasobami środków finansowych. Działając racjonalnie, podejmuje decyzję o pozyskaniu ilości dobra równej X_2 . Jest to dla niego sytuacja optymalna, albowiem przy ilości X_2 koszty krańcowe dostarczenia dobra zrównują się z korzyściami krańcowym jego dostarczenia (punkt D na rys. 3.1). Następnie decyduje j -ty członek grupy. W jego przypadku najkorzystniejsza jest ilość dobra równa X_1 (punkt E na rys. 3.1). Dysponując informacją, że k -ty zdecydował wcześniej o pozyskaniu ilości równej X_2 , nie podejmie działania kolektywnego, albowiem korzysta z ilości dobra uzyskanej przez k , nie ponosząc żadnych kosztów. Podobnie uczyni i -ty członek grupy. Postawa, którą przyjmują i -ty i k -ty członek grupy, jest typowa podczas wyborów publicznych. Polega na „wykorzystywaniu” większych beneficjentów przez mniejszych, co jest typowym przykładem postawy „wolnego strzelca” (*free-riding behavior*)⁵⁴.

W wariantcie drugim jako pierwszy decyzję podejmuje j -ty członek grupy, który działając racjonalnie, podejmuje decyzję o pozyskaniu ilości

54 W polskim tłumaczeniu angielskiego terminu *free rider* używa się też wymieniane określeń: „pasażer na gapę”, „gapowicz”, „jazda na gapę”.

dobra równej X_1 . Jest to ilość suboptymalna dla k . Działając racjonalnie, k -ty członek grupy decyduje się zwiększyć ilość pozyskiwanego dobra do poziomu X_2 , co oznacza, że częściowo partycypuje w kosztach razem z j -tym członkiem grupy, a częściowo ponosi ciężar finansowania działań lobbystycznych samodzielnie. Każda jednostka w grupie będzie „produkowała” dobro kolektywne do punktu, w którym jej zysk krańcowy zrówna się z kosztem krańcowym, co oznacza, że wszyscy członkowie grupy „mniejsi” od j -tego i k -tego członka uzyskują w takim przypadku korzyści bez poniesionych kosztów⁵⁵. Zachowanie „wolnego strzelca”, które przyjmuje i -ty członek grupy, powoduje, że decyzje optymalne z indywidualnego punktu widzenia nie są optymalne dla grupy jako całości (optymalny poziom dostarczania dobra kolektywnego dla grupy jest równy X_N).

W trzecim wariantcie pierwszeństwo decyzji należy do i -tego członka grupy. Ponieważ koszty dostarczenia dobra kolektywnego przekraczają w jego przypadku potencjalne korzyści, działając racjonalnie, nie podejmuje współdziałania grupowego. W przypadku j -tego i k -tego członka grupy sytuacja przybiera analogiczny obrót, jak w wariantcie drugim, co oznacza, że dobro kolektywne będzie dostarczane na poziomie X_2 , a koszty jego dostarczenia poniesie k -ty członek grupy. Zauważmy, że jeśli każdy z członków grupy przyjmie postawę i -tej jednostki, to dobro kolektywne nie będzie dostarczane.

Zaproponowana przez Olsona analiza jednostkowego zachowania w trakcie wyborów kolektywnych uwypukla wagę autonomicznych zachowań poszczególnych uczestników grupy. W warunkach doskonałej informacji decyzja o podjęciu działań zespołowych opiera się na czystym rachunku ekonomicznym. W przypadku, kiedy wynik takiej „osobistej” kalkulacji jest dla potencjalnego uczestnika negatywny, przyjmuje on postawę „wolnego strzelca”. W zachowaniu tym Olson upatruje podstawowego czynnika determinującego działania grupowe⁵⁶.

55 George J. Stigler zauważa, że zachowanie „wolnego strzelca” nigdy nie jest „bezkosztowe”. Jeśli jednostka nie przyłączy się do grupy, to alternatywnie są możliwe dwa scenariusze. Pierwszy: maleje prawdopodobieństwo podjęcia działań kolektywnych, a tym samym maleje prawdopodobieństwo uzyskania przez „wolnego strzelca” korzyści netto z lobbingu. Drugi: jeśli jest wystarczająca liczba członków grupy i działanie kolektywne dochodzi do skutku, to „skala” lobbingu jest mniejsza o udziały pochodzące od „wolnego strzelca”. Innymi słowy, jeśli każdy z uczestników K wnosi wkład równy c_K , to jeśli „wolny strzelec” podejmuje działanie, pula na lobbink rośnie do $(K + 1) c_{K+1}$. Por. G. J. Stigler, *Free riders and collective action: An appendix to theories of economic regulation*, „Bell Journal of Economics and Management Science” 1974, vol. 5, s. 359–365.

56 Należy podkreślić, że zachowanie „wolnego strzelca” pociąga za sobą znaczne konsekwencje nie tylko dla omawianych tu wyborów kolektywnych w ramach grupy nacisku, lecz także w odniesieniu do całokształtu procesu politycznego.

Motywacja jednostki przyjmującej postawę „wolnego strzelca” opiera się zasadniczo na indywidualnym rachunku ekonomicznym korzyści i kosztów. Jest to swego rodzaju poszukiwanie optimum ekonomicznego, gwarantującego maksymalne korzyści jednostkowe z podejmowanych wyborów publicznych. Zachowanie „wolnego strzelca” będzie się przejawiało w odmienny sposób w zależności od liczebności grupy.

W dużej grupie n -członków zachowanie „wolnego strzelca” wynika z natury procesu decyzyjnego, w którym kolektywne wyniki ustalane są na zasadzie niepełnej jednomysłności. Dana jednostka, uczestnicząc w decyzji kolektywnej, uważa, że jej własne preferencje nie odgrywają większej roli poza pewną skończoną liczbą możliwych konfiguracji preferencyjnych pośród innych członków danej grupy. Ponieważ prawdopodobieństwo zaistnienia takiej sytuacji rośnie w miarę wzrostu rozmiaru grupy, może ono prowadzić jednostkę do zrezygnowania z uczestnictwa w procesach decyzyjnych.

W przypadku małej grupy można założyć, że istnieją podmioty, którym szczególnie zależy na prowadzeniu działań zespołowych. Pozostali członkowie dążą do zapewnienia sobie maksymalnych korzyści płyną-

James M. Buchanan podaje prosty przykład odniesienia motywacji „wolnego strzelca” do zachowania podczas głosowania. Załóżmy, że jednostka A oczekuje indywidualnych korzyści z głosowania w wysokości $1/3$ z realizacji propozycji oraz że decyzja kolektywna będzie sprzyjała jej oczekiwaniom. Załóżmy następnie, iż po pierwsze, jednostka A nie zna preferencji pozostałych uczestników głosowania, czyli B i C , a po drugie, koszt głosowania wynosi w jej przypadku $1/4$. Jeżeli przyjmiemy, że obowiązuje większościowa zasada głosowania w grupie, nasza jednostka A musi oszacować prawdopodobieństwo swojego wpływu na określenie wyniku. Jeżeli zarówno B , jak i C będą przeciwni lub zgodni, uczestnictwo A w procesie głosowania nie będzie miało żadnego znaczenia. Jedynie w sytuacji, kiedy B i C nie są zgodni, głos A może okazać się rozstrzygający dla wyniku głosowania. Mamy tutaj do czynienia z czterema możliwymi konfiguracjami preferencji B i C . Głos jednostki A będzie miał znaczenie tylko w dwóch, co oznacza, że prawdopodobieństwo odegrania przez A nadrzędnej roli w grupie będzie równe $1/2$. Stosując rachunek prawdopodobieństwa, otrzymujemy wynik, w którym korzyść A wynikająca z głosowania wynosi $1/6$, czyli jest niższa niż przewidywane na wstępie koszty. Por. J. M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997, s. 154. Przytoczony powyżej przykład ilustruje, jak w miarę powiększania się grupy maleje motywacja jednostki do udziału w kolektywnych procesach decyzyjnych, zakładając nawet, że koszty ulegają redukcji do bardzo niskiego poziomu. Prowadzi to do wniosku, że jednostki nie będą podejmowały działań, które generują koszty, jeśli w zamian nie otrzymają oczekiwanych osobistych korzyści. Jeżeli liczba osób, z którymi jednostka ma za zadanie współdziałać jest stosunkowo duża, to zakłada ona, że jej postępowanie nie wpłynie zasadniczo na wybory innych członków społeczności czy grupy. Postawa racjonalna powoduje zatem, że statystyczna jednostka pozostaje na uboczu wielu zdarzeń zachodzących na rynku politycznym.

cych z dostawy dobra kolektywnego bez partycypowania w kosztach. Naturalną postawą, jaką przyjmuje członek grupy jest zatem postawa „wolnego strzelca”, zgodnie z którą jednostka liczy na osiągnięcie korzyści kosztem innych członków grupy. Zakłada ona, że optymalny poziom dostawy dóbr może uzyskać poprzez dopuszczenie innych do działania w maksymalnym wymiarze, sama pozostając pasywną. Oznacza to, iż zachowuje większość korzyści, jednocześnie nie partycypując w kosztach⁵⁷.

Z argumentacji przedstawionej przez Olsona płynie wniosek, że dla grup potrafiących efektywniej kontrolować takie zachowanie suma łącznych korzyści osiąganych ze wspólnego działania jest większa. Ponieważ zachowanie „wolnego strzelca” dużo łatwiej podlega kontroli w małych, wąsko zorientowanych grupach, są one bardziej efektywne w osiąganiu wymiernych korzyści politycznych niż duże, o rozproszonych interesach. Dzieje się tak, pomimo że wzrost liczny członków grupy pociąga za sobą spadek jednostkowych kosztów prowadzenia lobbingu (oczywiście ogólne koszty jego prowadzenia, czyli koszty obsługi komunikacji, wewnętrznej wymiany informacji itp. rosną) oraz wzrost potencjalnych korzyści z lobbingu. Olson wyróżnia w związku z tym trzy rodzaje grup, z których tylko dwie pierwsze mogą być podmiotem lobbingu:

57 Załóżmy że czterej producenci samochodów osobowych produkują ich następujące ilości: *A* – 40 mln szt./rok, *B* – 20 mln, *C* – 10 mln, *D* – 5 mln. Zwiększenie standardów dotyczących zużycia paliwa zwiększy koszty stałe produkcji samochodu przeciętnie o 10 USD. Każdy z producentów, niezależnie od innych, rozważa uruchomienie na K-Street w Waszyngtonie biura do obsługi lobbingu. Ogólne koszty prowadzenia lobbingu wyniosą rocznie 1,5 mln USD. Prawdopodobieństwo, że lobbing okaże się skuteczny rośnie wraz z uruchamianiem kolejnych biur jego obsługi i wynosi 0,25 dla jednego biura, 0,40 dla dwóch biur, 0,50 dla trzech biur i 0,55 dla czterech biur. Dla producenta *A* potencjalne zyski z otwarcia biura w Waszyngtonie wynoszą $40 \text{ mln} \times 0,25 = 10 \text{ mln USD}$, czyli przewyższają koszty jego prowadzenia. Producent *B* przypuszcza, że działalność lobbingowa nie przyniesie rezultatu, dopóki *A* nie uruchomi swojego biura. W przypadku, kiedy *A* decyduje się na jego uruchomienie, kalkulacja *B* prowadzi do wyniku: $20 \text{ mln} \times 0,15$ (ponieważ $0,40 - 0,25$) = 3 mln USD. *A* zatem i w tym przypadku potencjalne zyski *B* przewyższają koszty prowadzenia biura. *B* decyduje się na jego otwarcie. Zakładając, że producenci *A* i *B* otwierają biura, to *C* i *D*, działając racjonalnie, powstrzymują się od ich prowadzenia. Koszty prowadzenia lobbingu dla *C* i *D* przekraczają bowiem w ich przypadku potencjalne korzyści, wynikające ze wzrostu prawdopodobieństwa sukcesu działalności lobbingowej. Producenci *C* i *D* wybierają postawę „wolnego strzelca”, co oznacza, że ich spodziewane zyski z lobbingu *A* i *B* wyniosą odpowiednio 4 mln USD i 2 mln USD. Zauważmy, że suma nakładów na lobbing wynikająca z niezależnej działalności producentów jest suboptymalna (otworzenie biur przez *C* i *D* skutkuje odpowiednio 7,5 mln USD i 3,75 mln USD spodziewanych zysków). Por. D. C. Mueller, *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s. 474.

- uprzywilejowane (*privileged groups*) – jest to grupa, w której każdy członek (lub w sytuacji krańcowej jeden z członków) dostarcza dobro wspólne, ponosząc ciężar jego finansowania; w przypadku takiej grupy dobro kolektywne jest zawsze dostarczane, nawet przy założeniu braku struktur organizacyjnych;
- średnie (*intermediate groups*) – żaden z członków grupy nie jest gotowy pojedynczo dostarczyć dobro kolektywne; jego pozyskanie jest funkcją odpowiedniej koordynacji działań zespołowych;
- ukryte (*latent groups*) – żaden z członków grupy nie posiada motywacji do działania zbiorowego w celu uzyskania określonych korzyści politycznych. Innymi słowy, korzyści indywidualne płynące z pozyskiwanego dobra są niewspółmiernie małe w stosunku do kosztów jego dostarczenia (zysk netto jest równy zero). Jeśli nawet wartość dobra kolektywnego dla grupy – jako całości – jest wymierna, to żaden z jej potencjalnych członków nie zdecyduje się ponieść kosztów jej organizacji ani żadnych innych, potrzebnych w celu osiągnięcia dobra kolektywnego. Tylko określone „wybrane pobudki” (*selective incentives*) mogą stanowić rodzaj pozytywnego bądź negatywnego „bodźca”, który zobliuguje członków grupy do działania zespołowego⁵⁸.

Odrębną uwagę poświęca Olson branżowym związkom zawodowym. Uprowadzając pytanie adwersarzy, dlaczego są one częstym przykładem skutecznego lobbingu – pomimo dużej liczby członków – zaproponował on koncepcję produktu ubocznego (*by-product*). Chodzi tu o możliwość opracowania przez liderów takich grup systemu bodźców selektywnych, które mają charakter dóbr prywatnych. W takim przypadku są one wyłączne dla członków danej organizacji (preferencyjne kredyty, system ubezpieczeń, porady prawne, system dostępu do informacji branżowej). Jak słusznie zauważa Bożena Klimczak, „znaczenie bodźców selektywnych może znacznie przeważać nad podstawowym motywem działań grupowych. Oznacza to, że działanie w grupie opłaca się nie z punktu widzenia celu grupowego, ale selektywnych bodźców”⁵⁹.

Powstaje pytanie: w jaki sposób bodźce selektywne wpływają na decyzje potencjalnego członka grupy odnośnie do podjęcia przez niego bądź zaniechania działań zespołowych? Olson nie zajmował się szerzej tym problemem. Pomocna może tu być analiza przeprowadzona przez Terry’ego M. Moe⁶⁰.

58 M. Olson, *The Logic of Collective Action...*, s. 49–52.

59 B. Klimczak, *Działania grup interesu w okresie transformacji – teoria i zastosowanie*, „*Ekonomista*” 2002, nr 4, s. 503.

60 T. M. Moe, *The Organization of Interests...*, s. 233–244; idem, *A Calculus of Group Membership*, „*American Journal of Political Science*” 1980, vol. 24, no. 4, s. 604–615.

Załóżmy, że konkretna organizacja branżowa oferuje swoim członkom dostęp do dóbr selektywnych (ubezpieczenia, preferencyjne zakupy środków produkcji itp.). Wymogiem jest jednak wnoszenie stałych opłat członkowskich. Potencjalny członek takiej organizacji staje przed następującą alternatywą członkostwa w grupie:

1. Może on uzyskać korzyści z dóbr selektywnych tylko wtedy, kiedy jego wkład jest równy bądź przewyższa ustalony poziom składek członkowskich.
2. Jeśli uzyskuje on korzyści z bodźców selektywnych, określona część jego udziału w pozyskanym dobru kolektywnym jest pobierana przez organizację na rzecz dostarczenia tych właśnie selektywnych bodźców, natomiast pozostała część jest przeznaczana na pozyskiwanie dobra kolektywnego oraz pokrycie kosztów organizacji grupy.
3. Jeśli członek grupy nie decyduje się na pozyskiwanie bodźców selektywnych, wszystkie jego udziały pokrywają koszty organizacji grupy oraz koszty lobbingu⁶¹.

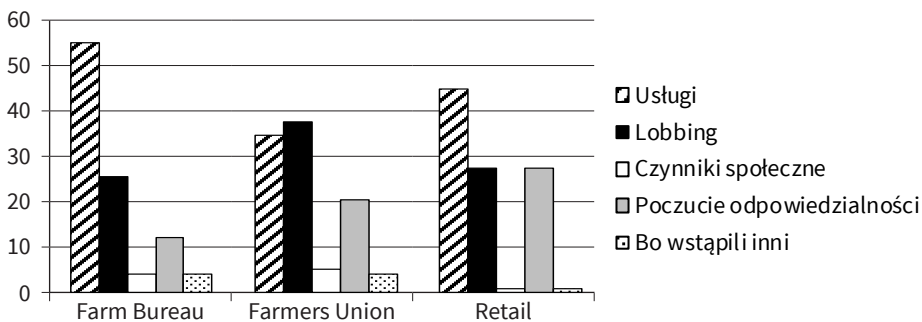
Ekonomiczny szacunek kosztów i korzyści udziału w pozyskiwanym przez grupę dobru kolektywnym zostaje automatycznie poszerzony o szacunek: (1) wysokości wkładu w stosunku do składek wymaganych przez organizację; (2) korzystania z operowanych przez grupę bodźców selektywnych. Potencjalny członek grupy ma do wyboru cztery warianty postępowania:

- a) nie wnosić żadnego wkładu (czyli pozostać poza grupą);
- b) wnieść wkład, który nie pozwala na pozyskiwania dóbr selektywnych;
- c) wnosić składki, co pozwala na korzystanie z dóbr selektywnych;
- d) wnieść udziały większe niż składki i naturalnie uzyskiwać dobra selektywne.

Na bazie szeregu możliwych konfiguracji racjonalnego zachowania jednostki stojącej przed takim wyborem T. M. Moe dowodzi, że bodźce selektywne są ważnym elementem ekonomicznej „zachęty” dla potencjalnego członka grupy nacisku. Tezę Olsona potwierdzają także badania empiryczne, które Moe prowadził w odniesieniu do kilku wybranych grup nacisku w Stanach Zjednoczonych. Ich celem było pokazanie zasadniczych czynników, które wpływają na podejmowanie przez indywidualnych producentów (firmy) działań zespołowych. Wyniki ankiety dotyczącej odpowiedzi na pytanie, jakie przesłanki skłoniły firmę do wstąpienia w strukturę grupy nacisku, pokazuje zamieszczony wykres 3.1⁶².

61 T. M. Moe, *The Organization of Interests...*, s. 234.

62 Wszystkie badane organizacje mają swoje siedziby w Minnesocie. Farm Bureau jest stanowym oddziałem American Farm Bureau Federation, zrzesza ok. 23 tys. członków. Farmers Union to stanowy oddział ogólnokrajowej organizacji farme-



Wykres 3.1. Przesłanki wstąpienia w struktury organizacyjne grupy nacisku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. M. Moe, *The Organization of Interests. Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*, The University of Chicago Press, Chicago-London 1980, s. 208.

Z wykresu wynika wyraźnie, że dwa podstawowe czynniki przylączenia się do grupy to lobbying i usługi oferowane dla członków grupy. Krótko mówiąc, bodźce selektywne stanowią w znacznej mierze o liczebności grupy⁶³. Efekt oddziaływania czynnika dóbr selektywnych pozwala zakwestionować podstawową hipotezę pluralistów o zbieżności interesów wszystkich potencjalnych uczestników grup nacisku.

Jeśli dobra selektywne cementują organizację, to należy przyjąć, że wybranym uczestnikom grupy zależy bardziej od innych na jej zorganizowaniu i pozyskiwaniu dobra kolektywnego poprzez lobbying. Krótko mówiąc, każda grupa nacisku powyżej – trzymając się terminologii Olsona – grupy uprzywilejowanej (*privileged group*) musi posiadać lidera (bądź liderów). Powstaje w związku z tym problem relacji: lider – członkowie grupy. W odniesieniu do ekonomicznych grup nacisku dość dobrze naświetla go koncepcja wymiany autorstwa Roberta H. Salisbury'ego⁶⁴.

R. H. Salisbury traktuje liderów grupy nacisku jak przedsiębiorców, dla których poszczególni członkowie grupy są klientami. Liderzy grupy inwestują w pakiet dóbr, które oferują następnie potencjalnym członkom

rów – National Farmers Union, zrzesza ok. 35 tys. członków. Retail Federation zrzesza ok. 1,4 tys. firm zajmujących się handlem detalicznym.

63 Członkowie Unii Farmerów (Farmers Union) wskazali na wagę następujących dóbr selektywnych oferowanych przez tę organizację (każdy z ankietowanych mógł zaznaczyć dowolną liczbę pozycji): informacja – 87%, dostęp do bazy pracowników najemnych – 42%, ubezpieczenia na życie – 76%, inne ubezpieczenia – 54%, konferencje, seminaria – 43%, program ochrony – 64%, wyjazdy edukacyjne – 47%, programy młodzieżowe – 49%, marketing – 53%, doradztwo indywidualne – 45%. Por. T. M. Moe, *The Organization of Interests...*, s. 206.

64 R. H. Salisbury, *An Exchange Theory of Interest Groups*, „Midwest Journal of Political Science” 1969, vol. 13, no. 1, s. 1–32.

swojej organizacji. Mogą to być dobra selektywne – jak w koncepcji Olsona – albo innego rodzaju, np. grupowa solidarność, poczucie przynależności do wspólnoty. Tak długo – wskazuje Salisbury – jak długo wystarczająca liczba członków grupy (konsumentów) zgłasza popyt na dobra oferowane przez grupę, grupa istnieje, a jej liderzy uzyskują zyski⁶⁵. Pomiedzy liderami grupy a jej członkami dochodzi zatem do swoistej wymiany. Liderzy uzyskują poparcie nowych członków (większa struktura grupy), zaś ci z kolei – dostęp do rzadkich dóbr oferowanych przez organizację.

Jeśli grupa nacisku jest wytworem kapitału zainwestowanego przez jej twórców, to wyłanianie się takich grup w systemie politycznym stanowi wynik powolnego procesu, częściowo zależnego od organizacyjnych zdolności danej grupy oraz od akumulacji kapitału społecznego, niezbędnego do stworzenia stałych struktur organizacji grupy⁶⁶.

Obok przywołanych wcześniej wycinkowych badań T. M. Moe, w literaturze *public choice* znajdujemy szereg prób empirycznego potwierdzenia całości teorii M. Olsona. Interesującym przykładem takich wysiłków jest model ekonometryczny Thierry'ego van Bastelaera. Testowanie modelu w oparciu o dane dotyczące sektora rolnego z 31 krajów wydaje się potwierdzać podstawowe tezy Olsona⁶⁷.

Krytyka logiki działań kolektywnych Olsona dotyczy przede wszystkim założeń behawioralnych, które ten przyjmuje. W taki znaczeniu można ją odnieść do całości teorii wyboru publicznego⁶⁸. Krytykuje się też jego założenie o symetrycznej informacji jako nieprzystające do realiów funkcjonowania dużych organizacji⁶⁹.

Na rys. 3.2 pokazano dwa hipotetyczne przypadki, w których koszty dostarczenia dobra kolektywnego przewyższają jednostkowe korzyści na każdym poziomie jego uzyskiwania X. Zgonie z logiką Olsona, w obu wariantach jednostka nie podejmie działania kolektywnego.

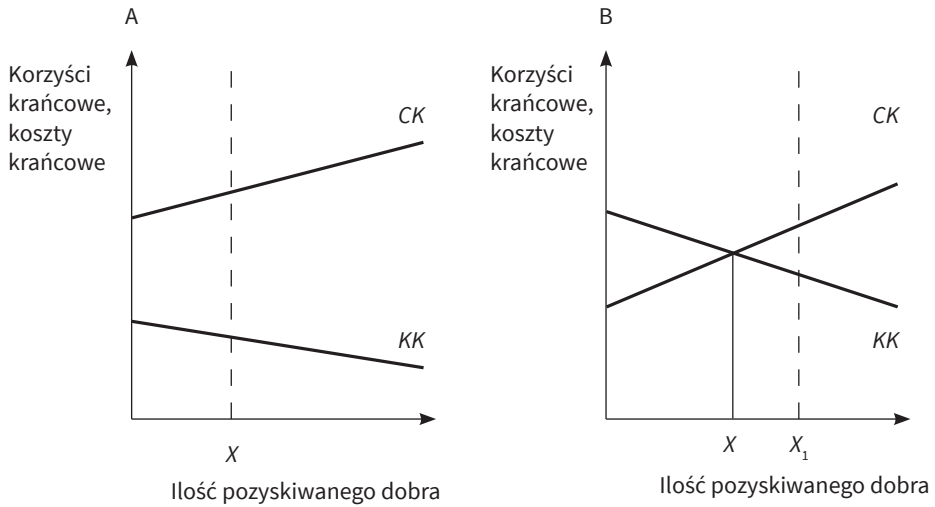
65 Ibidem, s. 11.

66 Ibidem, s. 14–15.

67 T. van Bastelaer, *The Political Economy of Food Pricing: An Extended Test of the Interest Group Approach*, „Public Choice” 1998, vol. 96, s. 43–60.

68 Przykłady krytyki zob. R. Hardin, *Collective Action*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1982; idem, *One for All: The Logic of Group Conflict*, Princeton University Press, Princeton 1994; G. Marvel, P. Oliver, *The Critical Mass in Collective Action: A Micro Social Theory*, Cambridge University Press, Cambridge 1993; T. Sandler, *Collective Action: Theory and Applications*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1992; M. Taylor, *The Possibility of Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge 1987. Przegląd opracowań krytycznych, przedstawiony z punktu widzenia socjologii zawiera artykuł Larsa Udehna – zob. L. Udehn, *Twenty-five Years with the Logic of Collective Action*, „Acta Sociologica” 1993, vol. 36, no. 3, s. 239–261.

69 Interesującą analizę tego problemu przeprowadził David Marsh – zob. D. Marsh, *On Joining Interest Groups*, Princeton University Press, Princeton 1971.



Rysunek 3.2. Suboptymalny rozkład kosztów i korzyści krańcowych dostarczenia dobra kolektywnego

Źródło: T. M. Moe, *A Calculus of Group Membership*, „American Journal of Political Science” 1980, vol. 24, no. 4, s. 601.

Jak jednak zauważa T. M. Moe, silna identyfikacja jednostki z grupą w połączeniu z selektywną informacją dostarczaną przez jej liderów może przesłonić racjonalny rachunek ekonomiczny. Może też on opierać się na – skądinąd racjonalnym – założeniu, że małe nakłady w relacji z małym krańcowym wkładem przyniosą niewielkie zyski z działania kolektywnego. Racjonalna jednostka może zatem współdziałać z grupą tak długo, jak długo jej subiektywne poczucie skuteczności grupy przeważa nad racjonalnym wynikiem rachunku ekonomicznego⁷⁰.

4. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania skłaniają do sformułowania następujących wniosków.

Po pierwsze, charakterystyczne dla teorii wyboru publicznego traktowanie procesu politycznego jako mechanizmu wymiany pozwala na

⁷⁰ T. M. Moe, *A Calculus of Group...*, s. 602; idem, *Toward a Broader View of Interest Groups*, „Journal of Politics” 1981, vol. 43, no. 2, s. 532–545.

uogólnioną analizę lobbingu, niezależnie od kontekstu instytucjonalnego towarzyszącego każdemu rodzajowi działalności politycznej. Innymi słowy, możemy formułować hipotezy badawcze, weryfikowalne w przypadku każdego demokratycznego systemu politycznego.

Po drugie, podstawowym celem lobbystów pozostaje polityka strukturalna, w przeważającej części wynikająca z alokacji zasobów gospodarczych. Obszar zainteresowania grup nacisku wyznaczają wszystkie instrumenty bezpośredniego wpływu rządu na procesy gospodarcze. W zakresie redystrybucji dochodów i działań stabilizacyjnych celem lobbystów pozostają świadczenia zawodowe oraz polityka kształtowania cen i dochodów. W tym jednak wypadku można mówić głównie o lobbingu branżowych i sektorowych związków zawodowych.

Po trzecie, podstawową przesłanką formowania grup nacisku jest niesymetryczny rozkład kosztów i korzyści związanych z każdorazową ingerencją administracji w procesy rynkowe. Intensyfikacji lobbingu można spodziewać się w przypadku deregulacji rynków branżowych. Z punktu widzenia lobbystów najkorzystniejszym wariantem polityki sektorowej jest koncentracja korzyści oraz rozproszenie kosztów. W sytuacji optymalnej dla dobrobytu ogólnospołecznego, tj. przy rozproszonych korzyściach i rozproszonych kosztach, lobbyści nie mają motywacji do podejmowania jakichkolwiek działań. Potwierdza to hipotezę, że na rynku politycznym interesy lobbystów są przeciwne interesom podatników i konsumentów.

Po czwarte, teza klasyków pluralizmu o wspólnocie interesów członków grupy nie wytrzymuje krytyki prowadzonej na bazie założenia o racjonalnej kalkulacji posunięć jednostki. Logika kolektywnego wyboru zaproponowana przez M. Olsona pokazuje, że nie dojdzie do „spontanicznego” utworzenia grupy nacisku, jeśli koszty całkowite organizacji są większe od jednostkowych udziałów w zyskach kolektywnych. Należy w związku z tym przyjąć, że stworzenie struktur grupy nacisku jest – a przynajmniej może być – próbą zabezpieczenia interesów jej organizatorów (przypadek bliższy branżowym lobby) lub liderów grupy (przypadek bliższy związkom zawodowym).

Po piąte, podstawowym determinantem sprawnej organizacji działań zespołowych jest stopień eliminacji zachowania „wolnego strzelca”. Grupy nacisku, które poprzez system bodźców selektywnych ograniczają taką postawę, uzyskują istotną przewagę nad współuczestnikami procesu dochodzenia do decyzji publicznych.

Rozdział IV

Grupy nacisku w strukturze demokratycznego rynku politycznego

1. Uwagi wprowadzające

Punktem wyjścia dla oceny konkretnego rynku dóbr prywatnych jest restrykcyjny model doskonałej konkurencji. W związku z tym rodzą się pytania: Czy istnieje pełna swoboda wejścia i wyjścia z rynku? Czy produkty oferowane do sprzedaży mają podobne cechy użytkowe? Czy na rynku funkcjonuje wielu kupujących i sprzedających? Czy każda ze stron wymiany dysponuje pełną informacją rynkową?

Przecząca odpowiedź na powyżej sformułowane pytania prowadzi do wniosku, że faktycznie istniejące rynki są niezwykle rzadko – jeśli w ogóle – doskonałe. W świecie realnym mamy raczej do czynienia z konkurencją monopolistyczną, a większość transakcji jest zawierana na rynkach oligopolistycznych¹.

Podstawowym celem pierwszej części rozdziału jest odniesienie teoretycznych warunków doskonałej konkurencji do realnych warunków wyborczych.

Struktura rynku ekonomicznego determinuje zachowanie przedsiębiorstwa i jego potencjalnych klientów, natomiast struktura rynku wyborczego determinuje zachowanie rządu, opozycji oraz wszystkich podmiotów zgłaszających popyt na dobra i usługi publiczne. Giovanni Sartori² podkreśla, że konkurencja wyborcza tworzy demokrację. Czy jej

1 Na gruncie teoretycznym eksponują ten fakt klasyczne opracowania Joan Robinson oraz Edwarda Chamberlina. Zob. J. Robinson, *The Economics of Imperfect Competition*, Macmillan, London 1933; eadem, *Herezje ekonomiczne*, PWN, Warszawa 1973; E. H. Chamberlin, *The Theory of Monopolistic Competition*, Harvard University Press, Cambridge 1950.

2 G. Sartori, *Teoria demokracji*, PWN, Warszawa 1998, s. 194.

zakłócenia intensyfikują, czy raczej ograniczają lobbing? Próbując odpowiedzieć na to pytanie, odwołam się do dwóch wielowymiarowych modeli demokracji, których niewątpliwą zaletą jest kompleksowe podejście do sfery podejmowania decyzji publicznych.

Przeważająca część socjologów polityki i politologów skłania się do wniosku, że współczesna teoria demokracji opiera się na fundamencie opublikowanej w 1942 r. monografii Josepha A. Schumpetera *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*³. W literaturze *public choice* podobny pogląd nasuwa się względem pracy Anthony'ego Downs'a⁴.

W drugiej części rozdziału dokonam analizy rynku konstruowania polityki sektorowej. Na bazie krytycznego przeglądu szeregu modeli *public choice*, które eksponują relację pomiędzy lobbyistami a przedstawicielami administracji, podejmę próbę zdefiniowania lobbingu na poziomie podejmowania decyzji publicznych.

2. Niedoskonałości rynku wyborczego

2.1. Model Schumpetera

Demokracja jest specyficznym rozwiązaniem instytucjonalnym, które służy dochodzeniu do legislacyjnych i administracyjnych decyzji politycznych – zauważa na wstępie swoich rozważań J. A. Schumpeter⁵. Jest zatem możliwe „skonstruowanie teorii procesu demokratycznego, która uwzględni realia działań grupowych i opinii publicznej”⁶.

3 Ścisłej rzecz ujmując, chodzi tutaj o rozważania zawarte w czwartej części tej pracy (*Socjalizm a demokracja*). Zob. J. A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, PWN, Warszawa 1995. Tak np. I. Shapiro, *Stan teorii demokracji*, PWN, Warszawa 2006. Andrzej Antoszewski podkreśla, że wszystkie aktualne analizy demokracji nawiązują – wprost lub w dorozumiany sposób – do koncepcji J. A. Schumpetera. Por. A. Antoszewski, *Modele demokracji przedstawicielskiej*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 19.

4 A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York 1957. Choć nie tylko tu – Tomasz Michalak zauważa, że od momentu opublikowania *Ekonomicznej teorii demokracji* stała się ona najczęściej cytowaną pozycją w naukach politycznych. Por. T. Michalak, *Ekonomiczna teoria demokracji Anthony'ego Downs'a*, [w:] *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, red. J. Wilkin, Wyd. Scholar, Warszawa 2005, s. 69.

5 J. A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm...*, s. 302.

6 Ibidem, s. 311.

Sprowadzenie demokracji do metody politycznej obliuguje Schumpetera do stanowczej krytyki utylitarystycznej doktryny demokracji⁷. Traktuje on klasyczną doktrynę przedstawicielską jako rozwiązanie instytucjonalne służące wypracowaniu decyzji politycznych, które realizują wspólne dobro, sprawiając, iż społeczeństwo decyduje o sprawach publicznych w drodze wyboru jednostek zbierających się w celu wykonywania woli ludu⁸. Czym jest jednak „wola ludu” oraz „dobro wspólne” – pyta Schumpeter. Jak można te pojęcia kwantyfikować?

Przedkładając model demokracji opartej na współzawodnictwie ponad model konsensualny, autor ten wskazuje na trzy błędne przesłanki w koncepcji teoretycznej utylitarystów. Po pierwsze, dla szerokiego spektrum podmiotów sfery społecznej dobro wspólne przyjmuje *a priori* odmienne znaczenie. Nie wynika to z faktu, że „niektórzy ludzie mogą pragnąć czegoś, co jest od tego wspólnego dobra różne, lecz z faktu o znacznie bardziej zasadniczym znaczeniu, a mianowicie, że dla różnych jednostek i grup dobro wspólne musi mieć różne znaczenie”⁹. Istnieją pewne funkcje państwa – zauważa Friedrich A. von Hayek – odnośnie do których obywatele będą jednomyślni, „na inne zgodzi się znaczna większość, i tak dalej, aż dojdziemy do dziedzin, w których wprowadzie każda jednostka mogłaby życzyć sobie jakichś działań ze strony państwa, to jednak co do tego, co rząd powinien uczynić, będzie niemal tyle poglądów, ilu jest obywateli”¹⁰. Jak wskazuje Schumpeter, nie można ich złagodzić za pomocą racjonalnych argumentów, ponieważ „ostateczne wartości – nasze pojmowanie życia i społeczeństwa – wykracza poza ramy wyznaczone samą logiką”¹¹. Na perspektywę oceny programów publicznych wpływa wykształcenie, poglądy religijne, status społeczny itp. Zasadniczą rolę odgrywa w tym względzie potencjalne źródło zarobkowania. Rozbieżności te – jak zauważa dalej Schumpeter – „można usunąć w niektórych przypadkach w drodze kompromisu, w innych jednak okazuje

7 Obecnie powiedzielibyśmy raczej – klasycznej doktryny przedstawicielskiej. Mianem utylitarystów Schumpeter określa Jeremy'ego Benthama, Jana Jakuba Rousseau oraz Johna Stuarta Milla. Zauważmy, że sprowadzenie dorobku wymienionych tu postaci do wspólnego mianownika – nawet jeśli jest nim wizja demokratycznego porządku – jest dużym uproszczeniem ze strony Schumpetera. Paradoksalnie, także i dziś są oni stawiani w jednym rzędzie „ojców” doktryny przedstawicielskiej, co zawdzięczają właściwie rzecz biorąc Schumpeterowi i współczesnym teoretykom demokracji. Więcej na ten temat zob. np. C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge 1970.

8 J. A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm...*, s. 312.

9 Ibidem, s. 314.

10 F. A. von Hayek, *Droga do zniewolenia*, Wyd. Arcana, Kraków 2003, s. 74.

11 J. A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm...*, s. 314.

się to niemożliwe¹². Po drugie, nawet gdyby okazało się, że określone dobro wspólne istnieje, trudno zapewnić równowagę poszczególnych celów. Można założyć, że typowy obywatel pragnie np. efektywnego systemu edukacji, jednak drogi dojścia do takiego stanu pozostają różne dla różnych jednostek. Po trzecie, w hipotetycznym przypadku, kiedy opinie i pragnienia poszczególnych jednostek stanowiłyby doskonale określone i niezależne parametry, nie oznacza to, że decyzje polityczne będące skutkiem racjonalnych działań można zagregować we wspólne dobro ogólnospołeczne¹³.

Kluczowe miejsce w koncepcji Schumpetera zajmuje statystyczny wyborca. Porównując jego obraz z obrazem konsumenta, autor ten wskazuje na różne – często sprzeczne – motywy kierujące ludzkimi działaniami¹⁴.

Gdy wyborca wie dokładnie, na czym mu zależy i za czym się opowiada, staje się – zdaniem Schumpetera – partnerem dla administracji. Wola obywateli jest zaś zagregowanym czynnikiem politycznym, z którym muszą się liczyć wybieralni politycy. W innym przypadku jest to tylko „nieokreślona wiązka niejasnych impulsów, w sposób luźny biegnąca wokół danych sloganów i mylnych wrażeń”¹⁵. Czy jednak wyborca posiada zdolność do prawidłowej obserwacji zjawisk politycznych? Czy dysponuje odpowiednim zasobem wiedzy, aby zrozumieć meandry funkcjonowania systemu politycznego na szczeblu wyższym niż lokalny? Czy jest w stanie ocenić fakty, które są bezpośrednio dostępne każdemu i przejść do krytycznej selekcji informacji dotyczących faktów, które są ukryte przed tą obserwacją? Czy informacja polityczna uzyskiwana przez statystycznego wyborcę jest rzetelna i wiarygodna? Czy w swoich wyborach jest on w pełni niezależny od różnorodnych grup nacisku? Czy troszczy się o dobra publiczne w takim samym – bądź choćby w podobnym stopniu – jak o dobra prywatne?

Na wszystkie te pytania Schumpeter odpowiada negatywnie. Zwraca on przy tym uwagę, że w sektorze publicznym istnieją dziedziny, których meandry funkcjonowania statystyczny obywatel może ogarnąć łatwiej niż inne. Chodzi tu zwłaszcza o wymiar lokalny decyzji publicznych. Ale

12 Ibidem.

13 Ostrze krytyki Schumpetera wymierzone w J. S. Milla, J. J. Rousseau i J. Benthamu najlepiej oddaje fragment rozdziału XXI: „utilitarystyczni ojcowie doktryny demokratycznej [...] nie byli w stanie wybiec wzrokiem poza świat osiemnastowiecznego właściciela sklepu z artykułami żelaznymi” – ibidem, s. 315.

14 Widać tu wyraźnie charakterystyczną dla Schumpetera wizję badawczą, kładącą nacisk na pokazanie dywersyfikacji postaw wśród jednostek społecznych. Szerzej na ten temat zob. S. Mikosik, *Teoria rozwoju gospodarczego Josepha A. Schumpetera*, PWN, Warszawa 1993.

15 J. A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm...*, s. 316.

nawet wtedy trudno zakładać, że każda jednostka kieruje się poczuciem odpowiedzialności oraz przewiduje konsekwencje określonych działań administracji publicznej¹⁶. Schumpeter pyta: dlaczego tak się dzieje? Odpowiadając, podkreśla, że zasadnicza różnica w ocenie konsekwencji tychże działań, wynika z braku odpowiednich kwalifikacji statystycznego wyborcy. W decyzjach związanych ze sferą zawodową wykorzystujemy swój intelekt i umiejętności. W decyzjach publicznych nie troszczymy się zbyt o przyswajanie informacji, pomimo że jest ona obfita i łatwo dostępna. Przeciętny obywatel – podkreśla Schumpeter – podczas wyborów publicznych „spada na niższy poziom sprawności umysłowej. Argumentuje on i analizuje w sposób, który w zastosowaniu do sfery swoich realnych interesów sam bez trudu uznałby za infantylny. Staje się na powrót prymitywem. Jego myślenie nabiera cech emocjonalnych i asocjacyjnych”¹⁷. Nawet gdyby żąda grupa polityczna nie próbowała wywrzeć na niego wpływu, ustąpi pod naciskiem pozaracjonalnych lub irracjonalnych uprzedzeń i impulsów¹⁸.

Schumpeter kreśli wyjątkowo wyrazisty, a jednocześnie smutny obraz członka demokratycznej społeczności. „Czy to przesada?” – pyta Giovanni Sartori. Pewnie nie, jeśli przyjąć, że także dziś obywatel państwa demokratycznego „nie wie na ogół, jakie kwestie są rozważane, jakie zaproponowano rozwiązania, jakie są ich przypuszczalne konsekwencje, a nawet za czym opowiadają się kandydujący na urzędy”¹⁹. Nie ma zatem sensu oczekiwać od statystycznego wyborcy, że jego sąd w poszczególnych kwestiach publicznych będzie wyraźny, świadczący o wystarczającej orientacji²⁰. Prawdziwość obserwacji Schumpetera – zwraca uwagę Andrzej Antoszewski – potwierdzają wątpliwości zgłaszane pod adresem koncepcji partycypacyjnej, której cechą jest idealistyczna wiara w wysoką i poszerzającą się aktywność współczesnego społeczeństwa demokratycznego²¹.

Schumpeter wyraźnie oddziela dwa obrazy: wyborców oraz ich przedstawicieli. Wskazuje on, że działaniami wybieralnych polityków kieruje czysto ekonomiczna kalkulacja przyszłych zysków i strat²². Wynika to z prostego faktu, że polityka jest dla nich jedną ze ścieżek kariery zawodowej. Konkretny polityk ma swoje partykularne interesy, natomiast profesja polityka ma odrębne interesy grupowe. Schumpeter jest też

16 Ibidem, s. 324.

17 Ibidem, s. 327.

18 Ibidem.

19 G. Sartori, *op. cit.*, s. 141–142.

20 Ibidem, s. 160.

21 A. Antoszewski, *Modele demokracji...*, s. 20.

22 Jak zaznacza Schumpeter, nie wyklucza to, że ideały i poczucie obowiązku nie kształtują w pewnym stopniu dokonywanych przez nich wyborów.

sceptyczny co do celów działalności politycznej. W metodzie demokratycznej – pisze – „działalność ustawodawcza i administracyjna jest tylko produktem ubocznym walki o stanowiska polityczne”²³ – dokładnie tak, jak w gospodarce produkcja i zaspokajanie potrzeb społecznych są ubocznym efektem dążenia do osiągnięcia zysku. Rywalizacja w zdobywaniu stanowisk publicznych albo dążenie do utrzymania się na nich sprawia, że wszelkie rozważania na temat polityki i jej środków są obciążone nieustannym zabieganiem o głosy wyborców²⁴.

Jakie miejsce w sferze podejmowania decyzji publicznych przypada lobbyistom?²⁵ Schumpeter zauważa, że im bardziej brakuje obywatelom osobistego doświadczenia i odpowiedzialności, tym większe są możliwości ich działania. Lobbyści mogą kształtować wolę społeczeństwa w szerokich granicach. Mechanizm kreacji jest analogiczny, jak w przypadku sfery prywatnej. Grupy nacisku stosują reklamę opartą na technice pozytywnych i negatywnych skojarzeń. W sferze wyborów publicznych pada ona na podatny grunt. Wyrobienie sobie niezależnego sądu – jak zauważa Schumpeter – jest tu bowiem z reguły „znacznie trudniejsze [...], ponieważ skutki odpowiednich decyzji są trudniejsze do zinterpretowania”²⁶.

Kreśląc ponury obraz sceny politycznej, Schumpeter dochodzi do proceduralnej definicji demokracji, którą formułuje następująco: „metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców”²⁷. Jeśli są to głosy jednostek postępujących nieracjonalnie, podlegających wpływowi medialnym, manipulowanych politycznie, wykorzystywanych przez racjonalnych polityków, to wynik tak rozumianej „gry politycznej” jest z góry przesądzony. Wyborca jest jedynie narzędziem w rękach wpływowych polityków oraz grup nacisku dysponujących zasobami „politycznego przekonywania”. Schumpeter skłania się do zasadniczego wniosku, że cele społeczne w demokratycznym systemie politycznym są realizowane niejako ubocznie – tak jak proces wytwórczy jest jedynie częścią uboczną osiągnięcia zysków²⁸.

Jak powiedziano na wstępie, koncepcja Schumpetera okazała się przełomem w dyskusji na temat istoty demokracji. Trudno zgodzić się z Samuelem P. Huntingtonem, że spór pomiędzy zwolennikami klasycz-

23 J. A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm...*, s. 357.

24 Ibidem, s. 358.

25 Schumpeter posługuje się terminologią „grupy o ukrytych i egoistycznych interesach”.

26 J. A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm...*, s. 329.

27 Ibidem, s. 336–337.

28 Ibidem, s. 352.

nego definiowania demokracji (poprzez źródło lub cel) a zwolennikami podejścia proceduralnego został ostatecznie rozstrzygnięty na korzyść tych drugich²⁹. Jednocześnie trzeba mu przyznać rację, kiedy zauważa, że doprowadził on do wyraźnego odgraniczenia utopijnych, racjonalistycznych i idealistycznych definicji demokracji od empirycznych, opisowych, instytucjonalnych i proceduralnych³⁰.

Model demokracji konkurencyjnej, który proponuje Schumpeter, stał się pierwszą kompleksową próbą zwrócenia uwagi na podobieństwa mechanizmów: rynkowego i demokratycznego³¹. Jego zasadniczą słabością jest brak konsekwencji dotyczących przypisania każdej ze stron podobnego schematu zachowań. Jeżeli racjonalność charakteryzuje tylko działania polityków i grupy nacisku, to wynik ich kooperacji z resztą społeczeństwa jest z góry przesądzony. Inaczej rzecz ujmując, w koncepcji Schumpetera mamy do czynienia z sytuacją, w której – przywołując przykład zwykłej transakcji rynkowej – sprzedawca postępuje racjonalnie, zaś kupujący – irracjonalnie. Czy przy takim podejściu schemat zachowań obu stron jest jeszcze naukowo przewidywalny?³² Po drugie, Schumpetera nie zajmuje w ogóle problematyka relacji podmiotów sfery publicznej w okresie pomiędzy kolejnymi aktami wyborczymi. Lobbyści wywierają wpływ na opinię publiczną. Jednak w zasadzie nie wchodzi ona w krąg relacji z administracją publiczną³³. Schumpeter zdaje się zatem mylnie zakładać, że interesy grup nacisku pozostają zbieżne z interesami ustawodawców i rządzących.

Podejście do demokratycznego systemu politycznego od strony konkurencji przewartościowuje całą sferę relacji podmiotów zaangażowanych w przetargi polityczne. Społeczeństwo nie jest homogeniczną instytucją, poszukującą – w ramach ról przypisanych poszczególnym aktorom sfery publicznej (wyborca, biurokrata, wybieralny polityk) – bliżej nieokreślonej funkcji dobrobytu ogólnospołecznego. Aby zatem prawidłowo wyjaśnić funkcjonowanie mechanizmu politycznego w warunkach

29 S. P. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, PWN, Warszawa 1995, s. 16.

30 Ibidem.

31 Proste porównanie konkurencji rynkowej i politycznej zaproponował jako pierwszy ekonomista Harold Hotelling – zob. H. Hotelling, *Stability in Competition*, „Economic Journal” 1929, no. 39, s. 41–57, za: I. Shapiro, *op. cit.*

32 To pytanie jest często stawiane przez teoretyków *public choice* jako odpowiedź na krytykę teorii racjonalnego wyboru ze strony nurtu psychologicznego. Szerzej na temat podejścia psychologicznego zob. L. Lewin, *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*, Oxford University Press, Oxford 1991.

33 Schumpeter podkreśla jednak, że środki, którymi dysponują grupy nacisku, mogą być wykorzystywane do ingerencji w funkcjonowanie mechanizmu konkurencyjnego przywództwa. Por. J. A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm...*, s. 372.

demokracji – jak podkreśla Adam Glapiński – należy analizować mechanizm konkurencyjnej walki o władzę³⁴. Główni aktorzy sfery demokratycznych wyborów to postaci, których zachowania oparte są na schemacie wyprowadzonym z motywu: zysk – strata. Aksjomat chęci zysku – co trafnie zauważa Hans P. Widmaier – ma dla sposobu działania wszystkich uczestników procesu politycznego charakter konstytuujący. Podział pracy pomiędzy nimi daje każdemu odmienną funkcję społeczną, niemniej jednak wypełnia się ona jedynie przy okazji, przez motywację osobistą – powiększenie dochodów, władzy i prestiżu³⁵.

2.2. Model Downsa

Jednym z najważniejszych argumentów przemawiających na korzyść koncepcji Schumpetera okazała się *Ekonomiczna teoria demokracji* A. Downsa³⁶. Odnajdujemy w niej bezpośrednie porównanie demokratycznego systemu politycznego do rynku ekonomicznego. A. Downs nie sugeruje rozwiązań „naprawczych” demokracji, unika sądów wartościujących, poprzestaje na zobrazowaniu i funkcjonalnym wyjaśnianiu środowiska decyzyjnego głównych aktorów sceny publicznej.

Ponieważ model Downsa jest bardzo rozbudowany i znaczną jego część wypełniają rozważania dotyczące logiki głosowania, nie ma potrzeby szczegółowego omawiania zagadnień, które wykraczają poza ramy określone tematem pracy³⁷. Skoncentruję się zatem na dwóch zagadnieniach: (1) jaką rolę odgrywa na rynku wyborczym czynnik informacji; (2) na jakich przesłankach opierają się decyzje demokratycznego rządu i konkurujących z nim opozycyjnych partii politycznych.

Model Downsa opiera się na założeniu, że podstawowym celem urzędującej administracji oraz partii politycznych pozostających w opozycji jest maksymalizacja poparcia politycznego. Środowiskiem realizacji tego celu

34 A. Glapiński, *Kapitalizm, demokracja i kryzys państwa podatków. Wokół teorii Josepha Aloisa Schumpetera*, Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2003, s. 288.

35 H. P. Widmaier, *Studia o ładzie społecznym. Demokratyczna polityka społeczna. Logika biurokracji*, Fundacja Friedricha Elberta, Warszawa 1995, s. 19.

36 A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York 1957.

37 Syntetyczne omówienie modelu A. Downsa zob. np. D. C. Mueller, *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge 2003. W piśmiennictwie polskim zob. L. Filipowicz, K. Opawski, *Teoria wyboru publicznego: wybrane koncepcje badawcze*, „*Ekonomista*” 1992, nr 3, s. 379–385; T. Michalak, *op. cit.* Interesującą krytykę modelu na gruncie nauk politycznych przeprowadzili Ian Shapiro i Donald P. Green – zob. D. P. Green, I. Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory*, Yale University Press, New Haven–London 1994.

jest demokratyczny system polityczny, ze swoimi zasadami i regułami oraz elektoratem racjonalnych wyborców³⁸.

Kluczowy element analizy Downs'a stanowi „niepewność” charakterystyczna dla demokratycznego systemu politycznego³⁹. Ponieważ postaci sceny publicznej wiedzą, co jest możliwe i prawdopodobne, ale nie znają scenariusza wydarzeń, mogą zabiegać o swoje interesy, realizować swoje zamiary oraz wartości. Ze względu demokratyczne „reguły gry” podlegają oni tym samym ograniczeniom, a wszystko to, co udaje się im osiągnąć, zależy wyłącznie od rywalizujących ze sobą sił politycznych. Gdyby rezultaty działań podejmowanych w systemie demokratycznym były z góry określone lub całowicie nieokreślone – jak trafnie zauważa Adam Przeworski – trudno byłoby wskazać przesłanki działań grupowych w sferze publicznej. To właśnie niepewność wciąga podmioty decyzyjne w polityczne interakcje⁴⁰.

2.2.1. Informacja a wybory publiczne

W warunkach niepewności czynnikiem, który umożliwia podjęcie prawidłowych decyzji jest informacja. Zgodnie ze stanowiskiem właściwym dla ekonomii neoklasycznej, podczas opcjonalnych wyborów rynkowych podmioty decyzyjne dysponują nieograniczonymi zasobami bezpłatnej informacji. Założenie o przejrzystości rynku oznacza, że informacje niezbędne do zawarcia określonych transakcji nie są dobrami prywatnymi, lecz są ogólnie dostępne i możliwe do przetworzenia na decyzje rynkowe przez każdego z uczestników gry rynkowej. Informacja jest zatem czynnikiem wytwórczym ogólnie dostępnym, którego pozyskanie nie pociąga za sobą istotnych kosztów⁴¹.

38 Odrzuca on tym samym Schumpeterowski podział na racjonalnych polityków i nieracjonalnych wyborców. Tak jak przeważająca część teoretyków *public choice* – pisałem o tym w rozdziale II – również A. Downs nie neguje faktu, że w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym spotykamy częste przypadki zachowań (lojalność, dobroczynność, poczucie obowiązku) wymykających się konstrukcji pojęciowej *homo oeconomicus*. Jednak nie zmienia to faktu użyteczności tego schematu zachowań – przyjmując, że jest to instrument badawczy upraszczający rzeczywiste schematy zachowań ludzkich.

39 Por. M. Kalinowski, *Etyka kooperacji na rynku politycznym*, [w:] *Globalizacja – polityka – etyka*, red. A. F. Bocian, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2012, s. 112–119; idem, *Etyka konkurencji politycznej w świetle modelu Anthony'ego Downs'a*, [w:] *Globalizacja – polityka – etyka...*, s. 151–157.

40 A. Przeworski, *Demokracja i rynek*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, t. 2, red. J. Szczupaczyński, Warszawa 1998, s. 121.

41 Należy podkreślić, że umieszczanie informacji na marginesie innych rozważań nie jest domeną zarezerwowaną dla ekonomii neoklasycznej. Właściwie wszystkie ważniejsze kierunki myśli ekonomicznej bądź w ogóle nie zajmowały się funkcją

Informacja polityczna – jak podkreśla Downs – nie jest dobrem deficytowym. Jest ona jednak dobrem kosztownym. Koszty informacji obejmują sumarycznie: (1) koszty związane z jej pozyskiwaniem; (2) koszty oceny i przetworzenia kolejnych „porcji” informacji.

Koszty zdobywania informacji i pozostawiania zorientowanym zależą od źródła, z jakiego pochodzi informacja. Dynamiczny rozwój technologii informatycznych oraz medialnych spowodował, że potencjalny wyborca ma dzisiaj do czynienia z nieustannym procesem napływu nowych informacji. Na ich wybór oraz późniejsze wykorzystanie w procesie politycznym – na co zwraca uwagę Thomas A. Miller – wpływa kilka współzależnych czynników, m.in. koszt i stopień trudności uzyskiwania specyficznych fragmentów informacji, potencjalna ocena wiarygodności źródeł informacji, specyfika określonej sytuacji gospodarczej, natura i stopień ważności określonej decyzji politycznej⁴².

Stałym generatorem informacji politycznej są media, organizacje publicznoprawne, grupy nacisku, partie polityczne, agendy rządowe, ale też codzienne kontakty osobiste. Wyborca dysponuje w związku z tym większą ilością informacji, niż jest w stanie przetworzyć. Ważne jest, że informacja pozyskiwana ze źródeł zewnętrznych (określam ją dalej mianem „informacji publicznej”) ma charakter dobra publicznego (niepodzielność kosztów) oraz może być obciążona dużym stopniem zniekształcenia. Koszty pozyskania informacji publicznej są stosunkowo niskie⁴³.

Dodatkowym źródłem informacji dla wyborcy mogą być – jak już wspomniałem – struktury organizacyjne grupy nacisku. Poszczególni członkowie grupy dysponują dostępem do informacji branżowej, której koszty pozyskiwania są również bardzo małe. Tego typu informacja jest

informacji, bądź były w jej marginalnym traktowaniu zbieżne z teoretykami myśli neoklasycznej. Na próżno szukać w tych pracach choćby małej wzmianki o czynniku informacji. Pierwszą ważną pracą poświęconą temu zagadnieniu był artykuł Friedricha A. von Hayeka z 1945 r. – zob. F. A. von Hayek, *The Use of Knowledge in Society*, „American Economic Review” 1945, vol. 35, no. 4, s. 519–530 (przekład w: F. A. von Hayek, *Indywidualizm i porządek ekonomiczny*, Wyd. Znak, Kraków 1998, s. 89–104). Przełomowym momentem dla rozwoju ekonomiki informacji okazał się opublikowany w 1961 r. artykuł Georga J. Stiglera – zob. G. J. Stigler, *The Economics of Information*, „Journal of Political Economics” 1961, vol. 69, s. 213–225.

42 T. A. Miller, *Some Concepts for Measuring the Economic Value of Rural Data: Discussion*, „American Journal of Agriculture Economics” 1981, vol. 63, no. 2, s. 364.

43 Abstrahuję w tym miejscu od kosztów dostępu do źródeł informacji (opłaty abonamentowe, zakup nośników informacji itd.), które są współcześnie porównywalne dla każdego wyborcy.

„informacją prywatną”, ponieważ kanały dostępu do niej są zamknięte dla podmiotów pozostających poza grupą⁴⁴.

Koszty oceny i przetworzenia informacji są proporcjonalne do wiedzy ogólnej oraz wiedzy przedmiotowej, którą dysponuje podmiot decyzyjny. Aby naświetlić ten rodzaj kosztów, należy odpowiedzieć zwięźle na pytanie, czym jest informacja.

Najprościej rzecz ujmując, informacja jest interpretacją faktów. Innymi słowy, informacja to produkt finalny procesu przetwarzania oraz odwzorowywania rzeczywistości w określony, z góry zaplanowany sposób. Ze swej natury powinien być to proces, który – na miarę dostępnej techniki i możliwości – powinien neutralnie odwzorowywać stan faktyczny. Ponieważ jest to jednak ciąg następujących po sobie etapów, generowanych i przeprowadzanych przez człowieka, może prowadzić do przedstawienia faktów w perspektywie ich interpretatora, a w szczególnych przypadkach – do skrajnego zafałszowania rzeczywistości⁴⁵. Biorąc to pod uwagę, można powiedzieć, że ocena wiarygodności informacji politycznej jest pochodną „wiedzy przedmiotowej” jednostki. Tomasz Michalak, odwołując się do istoty kosztów przyswojenia i przetworzenia informacji, pisze, iż „koszty te są tym wyższe, im więcej informacji wyborca musi przyjąć i przetworzyć”⁴⁶. Wydaje się, że jest to pogląd błędny. Trzeba raczej powiedzieć, że koszty te są tym

44 Jej pozyskanie jest dla nich oczywiście możliwe, jednak koszty pozyskania informacji prywatnej są dużo większe dla podmiotów postronnych niż dla członków grupy.

45 Interesujące prace związane z problematyką „produkcji” informacji opublikowali m.in. Jack Hirshleifer oraz Jacob Marschak. Pierwszy z nich analizował wpływ informacji na redukcję stanów niepewności, zaś drugi zajmował się teorią wartości informacji. Znaczący dorobek na tym polu badawczym stanowią także prace Kennetha A. Arrowe’a oraz Johna M. Marshalla. Szerzej zob. J. Hirshleifer, *The Private and Social Value of Information and the Reward to Inventive Activity*, „American Economic Review” 1971, vol. 61, s. 561–574; idem, *The Analytics of Uncertainty and Information – An Expository Survey*, „Journal of Economic Literature” 1979, vol. 17, s. 1375–1421; J. Marschak, *Economics of Information Systems*, „Journal of the Statistical Association” 1971, vol. 66; idem, *Economics of Inquiring, Communicating, Deciding*, „American Economic Review” 1968, vol. 59, s. 1–18; K. J. Arrow, *Limited Knowledge and Economic Analysis*, „American Economic Review” 1974, vol. 64, no. 1, s. 1–10; tenże, *Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care*, „American Economic Review” 1963, vol. 53, s. 941–973; K. J. Arrow, R. C. Lind, *Uncertainty and the Evaluation of Public Investment*, „American Economic Review” 1970, vol. 60, no. 3, s. 364–378; J. Marshall, *Private Incentives and Public Information*, „American Economic Review” 1974, vol. 63, no. 3, s. 373–390; J. P. Chavas, R. D. Pope, *Information: Its Measurement and Valuation*, „American Journal of Agricultural Economics” 1984, vol. 65, no. 5, s. 705–710.

46 T. Michalak, *op. cit.*, s. 79.

wyższe, im mniejsza jest wiedza specjalistyczna danego wyborcy. Im bliższa korelacja „informacji publicznej” z wiedzą kontekstową danego wyborcy, tym mniejsze są dla niego koszty przyswajania i osądu danej informacji.

Każdy obywatel – pisze Downs –

decyduje, jaką ilość informacji przetworzyć za pomocą podstawowej zasady ekonomicznej – marginalnego kosztu i marginalnej korzyści. Marginalna korzyść z informacji obliczana jest najpierw przez oszacowanie konsekwencji podjęcia poprawnej decyzji w stosunku do niepoprawnej. Do otrzymanej wartości stosuje się prawdopodobieństwo, że rozważany bit informacji będzie użyteczny przy podejmowaniu decyzji. Koszt marginalny to koszt zaniechanych możliwości pozyskania owego bitu informacji. Większa jego część może być przerzucona przez podmiot decyzyjny na innych, z wyjątkiem czasu asymilacji, który jest kosztem nieprzerzucalnym. Podmioty decyzyjne kontynuują zdobywanie informacji do momentu, w którym marginalna korzyść zrówna się z marginalnym kosztem⁴⁷.

Rozpatrzmy teraz przypadek trzech potencjalnych wyborców: konsumenta, beneficjenta określonej polityki sektorowej (np. rolnika) oraz szeregowego członka związkowego lobby. Możemy założyć, że każdy z nich oczekuje od urzędującej administracji oraz partii opozycyjnych „określonego profilu polityki gospodarczej”.

Programy partii politycznych obejmują cały pakiet projektów i zamierzeń gospodarczych. Racjonalny wyborca – konsument będzie oczekiwał jedynie, że dany kształt polityki (rolnej, zdrowotnej itp.) będzie dla niego korzystny – ale zaledwie „określony”. Nie będąc związany zawodowo z sektorem gospodarczym, który podlega bezpośrednim regulacjom rządu, nie jest w stanie w dostatecznie poprawny sposób interpretować uzyskiwanych zewsząd informacji publicznych. Downs dowodzi, że na płaszczyźnie *homo oeconomicus* brak motywacji do pozyskiwania zasobów informacji jest w pełni racjonalny. Potencjalnego wyborcę – konsumenta – podatnika tytułuje on mianem „racjonalnego ignorantą”. Ignorancja oznacza w tym wypadku nieznanomość programów partyjnych, połączoną z brakiem zainteresowania szczegółami proponowanych rozwiązań legislacyjnych. Jest ona racjonalna, ponieważ kalkulacja kosztów i zysków płynących z pozyskiwania informacji skłania statystycznego wyborcę do niepodejmowania w tej mierze żadnej aktywności. Dodatkowo – jak celnie zauważa James M. Buchanan – nawet przy maksymalnych nakładach na gromadzenie informacji nie

47 A. Downs, *op. cit.*, s. 219, za: T. Michalak, *op. cit.*, s. 79.

jest możliwe całkowite wyeliminowanie niepewności przy ostatecznym wyborze spośród dostępnych wariantów. Podczas wyborów publicznych jednostka może też pozostawać w złudnym przeświadczeniu, że jest lepiej poinformowana, niż to jest w istocie⁴⁸.

Wyborca podejmuje decyzję dotyczącą źródeł pozyskiwanych informacji na podstawie porównania zestawu uzyskanych informacji z systemem własnych preferencji. Aby jednak porównać wartość uzyskiwanych informacji, musi on wiedzieć, czy zestaw preferencji, którym kierują się podmioty dostarczające jej informacje jest taki sam, jak jej własne preferencje. Prawdopodobieństwo uzyskania takiej wiedzy – jak podkreśla Downs – jest skorelowane ze źródłem dochodów osobistych wyborcy. Grupy wyborców, które uzyskują dochody z sektorów gospodarczych regulowanych przez administrację, dysponują w tym względzie naturalną przewagą nad pozostałymi członkami społeczeństwa⁴⁹. Krótko rzecz ujmując, beneficjent polityki sektorowej statystycznie lepiej porusza się w jej meandrach niż przeciętny konsument żywności. Dodatkowo uzyskuje on informację branżową w ramach obligatoryjnego zrzeszenia w instytucjach samorządowych⁵⁰.

Moim zamiarem nie jest próba wykazania, że np. statystyczny rolnik – w wyniku tego, że gros swoich dochodów uzyskuje wskutek decyzji politycznych – dokonuje bardziej racjonalnych wyborów niż w miarę dobrze wykształcony podatnik. Trudno też przyjąć, że podmioty, które uzyskują bezpośrednio korzyści z danego systemu redystrybucji środków publicznych są, statystycznie rzecz biorąc, lepiej poinformowane. Wydaje się, że chodzi tu raczej o większą identyfikację polityczną, która działa jak specyficzny filtr przepływu informacji na linii: rząd – beneficjent polityki sektorowej – opozycyjne partie polityczne. Taki wyborca – beneficjent nie musi analizować całego „pakietu” programów partii politycznych. Koncentruje się on jedynie na wąskim wycinku polityki. Ograniczając do minimum koszty przetworzenia informacji politycznej, uzyskuje jednocześnie maksymalny zwrot poniesionych nakładów. Mogłoby to tłumaczyć, dlaczego partie polityczne podczas kampanii wyborczych unikają eksponowania postulatów, które naruszają interesy konkretnych grup zawodowych. Pomimo że podatnicy i konsumenci stanowią większość wyborców, to właśnie brak konkretnej identyfikacji politycznej (mam tu na myśli bezpośrednio przełożenie decyzji politycznych na dochody prywatne, nie zaś poglądy polityczne) nie będzie

48 J. M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997, s. 220.

49 A. Downs, *op. cit.*, s. 254.

50 Przykładem takiej instytucji są w naszym kraju izby rolnicze.

dla nich istotnym bodźcem do postawienia na polityków (partie polityczne), którzy proponują politykę deregulacji. Zyski dla konsumentów i podatników – płynące z takiej polityki – rozmywają się w toku debaty politycznej prowadzonej w odniesieniu do różnych sektorów i gałęzi gospodarki.

Czy szeregowy członek grupy nacisku ma nad konsumentem i beneficjentem polityki sektorowej przewagę informacyjną? Nad tym pierwszym z całą pewnością, ponieważ z dużą dozą prawdopodobieństwa można przyjąć, że posiada on sprecyzowany obraz polityki rządowej dla niego korzystnej. Regulacje rządowe mogą w określonych warunkach stanowić podstawowe źródło jego dochodów osobistych. Fakt ten skutkuje ponadto większym zwrotem z pozyskiwania dodatkowej informacji. Jednak w zakresie ustaleń czynionych w kontaktach z rządem szeregowy członek grupy nacisku jest całkowicie zdany na informację ze strony kierownictwa grupy. Zinstytucjonalizowane działania lobbingowe, jak podkreślałem wcześniej, wymagają stworzenia reprezentacji, która prowadzi negocjacje z administracją rządową. Rodzi to konieczność delegowania przez członków grupy odpowiedzialności za dostarczanie informacji i podejmowanie decyzji na ściśle kierownictwo grupy. W ramach negocjacji ze stroną rządową tylko oni dysponują zagregowaną wiedzą członków swojej grupy, a z drugiej strony – uzyskują dostęp do zasobów informacyjnych administracji rządowej.

W przypadku rynku wyborczego zasoby informacji są zatem podstawową zmienną określającą preferencje podmiotów podejmujących decyzje publiczne. Informacja jest także pierwszoplanowym „dobrem” wykorzystywanym we wzajemnych stosunkach pomiędzy podmiotami kształtującymi sferę publiczną. Jeśli w trakcie codziennych wyborów rynkowych nie dysponujemy pełną wiedzą na temat opcjonalnych wariantów postępowania, to w przypadku wyborów publicznych sytuacja taka ulega zwielokrotnieniu. Strukturę politycznego wpływu determinuje przede wszystkim koszt pozyskania informacji politycznej oraz koszt komunikacji opinii z agendami rządowymi. Tylko ten, kto jest w stanie ponieść takie koszty – podkreśla Downs – może efektywnie wpływać na decyzje rządu⁵¹.

Reasumując – należy przyjąć, że: 1) na rynku wyborczym panuje dysproporcja w zasobach informacji politycznej, jakimi dysponują poszczególne podmioty decyzyjne; 2) zdobywanie informacji jest nieodłącznie związane z ponoszeniem kosztów współmiernych do wartości, jakie niesie ona ze sobą dla podmiotu decyzyjnego; 3) wartość informacji różnie proporcjonalnie do jej użyteczności dla podmiotu decyzyjnego.

51 A. Downs, *op. cit.*, s. 255.

2.2.2. Przesłanki działań rządu

W ramach modelu Downsa administracja rządowa nie poszukuje propozycji programowych korzystnych dla ogółu wyborców. Kierując się logiką Schumpetera, zakłada on bowiem, że nie istnieje kwantyfikowalne „dobro wspólne”. Ponieważ każdy, kto posiada prawo do głosowania, dysponuje dobrem użytecznym dla administracji, jego preferencje dotyczące dobrobytu są przez administrację analizowane, jednak nie pod kątem tegoż dobrobytu – jak dowodzi Downs – lecz w odniesieniu do głosu, którym ów wyborca dysponuje⁵². Podejmowanie decyzji publicznych przez demokratycznie obieralny rząd sprowadza się zatem do dokonywania wyborów opartych na bazie rozkładu preferencji tych podmiotów, których te decyzje dotyczą i ważeniu tych preferencji w proporcji do stopnia, w jakim ich dotyczą⁵³.

Zwróćmy uwagę na ciężar gatunkowy takiego sformułowania. Odwraca ono w diametralny sposób – wynikający z klasycznej doktryny rządów przedstawicielskich – sposób „kreacji” polityki. Nie jest już ona areną sporu ideologicznego. Program rządu nie stanowi wyrazu oceny rzeczywistości społeczno-politycznej, nakreślenia krótko- i długookresowych celów polityki gospodarczej oraz sposobów dojścia do nich. Staje się on natomiast odwzorowaniem aktualnych preferencji społeczeństwa. Na marginesie moglibyśmy w tym miejscu dodać: a cóż w tym złego? Nawet jeśli administracja nie kieruje się długookresowym dobrobytem, to uwzględniając krótkookresowe potrzeby społeczne, w jakiś sposób dąży jednak do tego, co nazywamy „dobrobytem ogólnospołecznym”. Zasadnicza teza Downsa, która mówi, że każdy demokratycznie obieralny rząd stara się maksymalizować swoje poparcie polityczne, nie wykracza także poza zwykłe standardy procedur demokratycznych.

Z toku wywodów Downsa płynie jednak odmienny wniosek. Otóż w warunkach rozproszonej informacji racjonalny rząd jest zobligowany do poszukiwania rozwiązań ukierunkowanych na podmioty szczególnie zainteresowane danymi segmentami gospodarki. Chodzi tu zwłaszcza o grupy społeczne i środowiska branżowe, wśród których wskaźniki uczestnictwa wyborczego są stale wysokie oraz o podmioty, które uzyskują gros swoich dochodów wskutek decyzji administracyjnych. Jak powiedziano wcześniej, w teoretycznych warunkach doskonałej informacji siła głosu każdego wyborcy jest równa. Racjonalny rząd nie zdecyduje się na stratę głosu wyborcy *A ceteris paribus* na rzecz uzyskania poparcia wyborcy *B*. Natomiast w realnych warunkach niepewności towarzyszącej decyzjom publicznym siła goślu wyborcy *A* i wyborcy *B* jest różna.

52 Ibidem, s. 18.

53 Ibidem, s. 257.

Administracja może zatem przypuszczać, że straci głos wyborcy A, jeśli ukierunkuje swoją politykę na wyborcę B. Załóżmy jednak, że administracja dysponuje wiedzą, że polityka sektorowa realizująca preferencje B maksymalizuje szansę przekonania dodatkowych wyborców C i D. W takim wypadku oprze ona swój program na preferencjach wyborcy B. Taki scenariusz postępowania narusza potencjalne interesy wyborcy A, jest to jednak działanie w pełni racjonalne⁵⁴.

Administracja oczekuje jednocześnie informacji, czy określony pakiet projektów gospodarczych jest możliwy do zaakceptowania przez strategiczną część potencjalnego elektoratu. Grupy nacisku, które dysponują potencjałem finansowym zapewniającym zbudowanie stabilnych struktur organizacyjnych, stanowią rodzaj pośrednika pomiędzy rządem a grupami interesu najaktywniej wyrażającymi swoje oczekiwania publiczne. Mogą tym samym liczyć na korzystne decyzje ustawodawcze.

Zasadniczy wniosek Downsa brzmi następująco: w demokratycznym systemie politycznym administracja podejmuje decyzje legislacyjne ukierunkowane na określone grupy wyborców, nawet jeśli nie stanowią one większości⁵⁵. Oznacza to, że siła wpływu potencjalnego wyborcy na kształt sfery publicznej jest nierównomierna, pomimo że każdy dysponuje tym samym – jednym głosem. Aktywność grup nacisku, które dysponują dostępem do źródeł informacji oraz występują w debacie publicznej jako reprezentanci szerszych grup zawodowych, może skłaniać administrację do ich preferowania w procesie podziału i redystrybucji zasobów społecznych⁵⁶. Downs podejmuje w ten sposób próbę odpowiedzi na fundamentalne pytanie o to, dlaczego przy obowiązującej regule większościowej demokratycznie wybierane rządy nie podążają w kierunku polepszenia efektywności dystrybucyjnej, ale podejmują działania ukierunkowane na ochronę interesów wybranych grup – nawet przy założeniu znacznych kosztów społecznych takich praktyk.

2.2.3. Przesłanki działań opozycyjnych partii politycznych

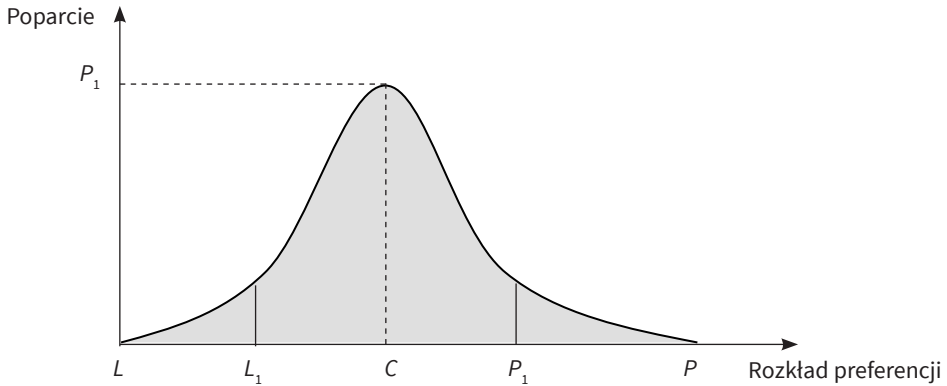
Przesłanki, na których opierają się decyzje urzędującej administracji wpływają na sposób działania partii będących w opozycji⁵⁷. Możliwość maksymalizacji liczby głosów, poparcia zależy od rozkładu preferencji wyborców – rys. 4.1.

54 Ibidem, s. 94.

55 Ibidem, s. 93.

56 Ibidem.

57 Wynika to naturalnie z celu partii, którym jest maksymalizacja poparcia politycznego.



Rysunek 4.1. Jednowierzchołkowy rozkład preferencji wyborców

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York 1957, s. 118.

W modelu Downs'a jest to prosty przypadek konkurencji dwupartyjnej⁵⁸. Oś rzędnych obrazuje możliwy rozkład preferencji wyborców od skrajnej lewicy L do skrajnej prawicy P . Na osi odciętych zaznaczono potencjalne poparcie wyborcze. Jeśli partia polityczna oddała się od punktu, który odpowiada maksymalnej liczbie wyborców C w kierunku pozycji lewicowych L_1 , ryzykuje utratę potencjalnego elektoratu. Podobnie rzecz się ma z partią, która przyjmuje pozycje prawicowe P_1 . Krótko mówiąc, każdy profil programowy z pozycji skrajnych w stosunku do C jest z punktu widzenia partii nieracjonalny⁵⁹. Oznacza to, że programy partii politycznych będą ewoluować w kierunku pozycji centrowych, które od-

58 Downs analizuje jeszcze szereg innych przypadków rozkładu preferencji (dwuwierzchołkowy, wielowierzchołkowy itp.). Obok walorów poglądowych nie zawierają one nowych elementów.

59 Przestrzeń programowa partii politycznej opiera się zwykle na połączeniu płaszczyzny: politycznej, kulturowej i ekonomicznej: 1. Płaszczyzna polityczna definiuje stosunek partii do systemu politycznego, preferowane wzory porozumień koalicyjnych, sposób organizacji państwa, funkcje systemu wyborczego itp.; 2. Płaszczyzna kulturowa obejmuje stosunek partii do tradycyjnych wartości społecznych, interpretację roli praw i wolności obywatelskich, kwestię stosunków międzynarodowych, sposób postrzegania relacji państwo-Kościół itp.; 3. Płaszczyzna ekonomiczna zawiera informacje dotyczące stosunku partii do ustroju gospodarczego, roli państwa w gospodarce, rozmiaru sektora publicznego. Szerzej zob. R. Herbut, *Systemy polityczne w Europie – rozważania teoretyczne*, [w:] *Systemy polityczne współczesnej Europy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, PWN, Warszawa 2006.

powiadają maksymalizowaniu poparcia wyborczego⁶⁰. Ukierunkowanie programów partii politycznych na medianowego wyborcę zawęża alternatywę polityczną. Różnice programowe są obecnie tłumione na rzecz kryteriów osobowościowych poszczególnych kandydatów. Koncentracja uwagi wyborców na osobowości kandydatów w warunkach niskiego stopnia ich poinformowania – pisze Benjamin I. Page – daje partiom „szerokie możliwości propagowania informacji (lub dezinformacji) na temat świata polityki i cech kandydatów”⁶¹.

Reasumując, model Downs'a stanowi fundament współczesnej koncepcji rynku wyborczego. Statystyczny wyborca jest politycznym konsumentem, którego głos jest zapłatą za określony kształt polityki gospodarczej. Nie jest on jednak – przynajmniej nie w każdym przypadku – łatwo sterownym uczestnikiem zdarzeń publicznych, jak twierdził J. A. Schumpeter. Celowo używam tu sformułowania „w każdym przypadku”. Downs przyznaje bowiem, że wybory członków społeczności demokratycznej stanowią w przeważającej części odwzorowanie ukierunkowanego dyskursu medialnego oraz marketingu politycznego.

Partie polityczne występują w roli politycznych przedsiębiorców, sprzedających określone koncepcje programowe. W zamian oczekują poparcia wyborczego umożliwiającego partyjnej nomenklaturze objęcie urzędów publicznych. Lobbyści pełnią funkcję pośredników pomiędzy elektoratem a administracją.

Schumpeter przyjmował, że współzawodnictwo pomiędzy partiami politycznymi dyscyplinuje przywódców i głównych strategów partyjnych. Stanowi ono tym samym najlepszy sposób ochrony interesów politycznego konsumenta. Z modelu Downs'a zaś płynie odmienny wniosek. Różnica pomiędzy konkurencją na rynku ekonomicznym a konkurencją na rynku wyborczym – jak zauważa G. Sartori – polega na tym, że ta pierwsza jest podporządkowana kontroli konsumentów. Rywalizacja wyborcza wymyka się spod kontroli konsumenta politycznego, ponieważ towary

60 Zaprezentowany tu prosty model rozkładu preferencji Downs'a dał asumpt do powstania szeregu prac dotyczących *public choice*, które można zbiorczo ująć jako analizę krytyczną twierdzenia o medianowym wyborcy (*median voter*). Szerzej na ten temat zob. T. Romer, H. Rosenthal, *Political Resource Allocation, Controlled Agendas and the Status Quo*, „Public Choice” 1978, no. 33, s. 27–43; B. S. Frey, F. Schneider, *An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the U.S.*, „Review of Economic and Statistics” 1978, no. 60, s. 174–183. W polskim przekładzie zob. J. P. Gunning, *Zrozumieć demokrację. Wprowadzenie do teorii wyboru publicznego*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowości, Finansów i Zarządzania, Warszawa 2001, s. 157–177. J. P. Gunning pokazuje szereg przykładów twierdzenia środkowego wyborcy. Wadą jego analizy jest nadmiar publicystyczny charakter wywodów.

61 B. I. Page, *Elekcje i społeczne wybory: teoria a stan badań empirycznych*, [w:] *Elity, demokracja, wybory*, red. J. Szczupaczyński, Wyd. Scholar, Warszawa 1993, s. 158.

polityczne są nienamagalne i nie jest łatwo oszacować ich wartość⁶². Producenci, którzy celowo wprowadzają w błąd konsumentów, mogą trafić przed wymiar sprawiedliwości. Politycy, którzy prowadzą nieuczciwą i demagogiczną politykę, w zasadzie (o ile nie łamią konstytucji i zwykłych przepisów prawa) nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności prawnej⁶³.

Z punktu widzenia interesujących nas zagadnień analiza modelu Downs'a prowadzi do kilku ważnych wniosków: (1) ukierunkowanie polityki rządu na pozyskiwanie wyborców, w przeciwieństwie do polityki zmian, stabilizuje strukturę rynku wyborczego; (2) struktura rynku wyborczego „wymusza” krótkookresowe rozwiązania polityczne, nakreślanie długookresowych celów partii politycznych jest jedynie racjonalnym elementem marketingu politycznego; (3) konstruowanie programów partii politycznych w oparciu o rozkład preferencji wyborców prowadzi do stopniowej polaryzacji sceny publicznej w kierunku pozycji centrowych.

2.3. Implikacje demokratycznej konkurencji

Z dotychczasowych rozważań wynika, że konkurencję na rynku wyborczym charakteryzują:

- 1) kosztowna, niepełna i asymetryczna informacja;
- 2) jednorodne programy partii politycznych⁶⁴.

Kolejne kryterium wyodrębnienia rynku doskonale konkurencyjnego stanowi doskonała mobilność czynników produkcji, która w warunkach gospodarczych oznacza swobodę wejścia nowych przedsiębiorców na rynek. Krótko mówiąc, nie mogą istnieć żadne bariery instytucjonalno-prawne oraz żadne inne stwarzane przez zainteresowane podmioty na drodze dostępu dostawców do rynku. Jak celnie zauważa Witold Jakóbiak, skutkuje to ustawicznym „pulsowaniem” struktury podmiotowej rynku⁶⁵. Nowe pomysły, inwestycje i zamierzenia przedsiębiorcy, ożywiający rynek, wprowadzają bardzo ważny element „przejściowej destabilizacji” sytuacji rynkowej. Wytworzenie nowego produktu, wykorzystanie nowej metody produkcyjnej, znalezienie nowego rynku zbytu – otwiera dla potencjalnego inwestora drogę wejścia na rynek ekonomiczny⁶⁶. W praktyce

62 G. Sartori, *op. cit.*, s. 110.

63 *Ibidem*.

64 Pod względem ekonomicznym.

65 W. Jakóbiak, *Zmiany systemowe w Polsce a struktura gospodarki*, PWN, Warszawa 2000, s. 64.

66 Zob. J. A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.

ograniczają ją dwa współzależne czynniki: brak pomysłów inwestycyjnych oraz zamknięta linia kredytowa⁶⁷.

Jeśli konkurencja producentów zapewnia ich klientom najlepszy – z katalogu możliwych – produkt, to konkurencja wyborcza dostarcza wyborcom alternatywy wyboru postaw i ideologii. Czy jednak rynek wyborczy jest otwarty dla każdego, komu przysługuje bierne prawo wyborcze? Wyczerpująca odpowiedź na tak sformułowane pytanie z naturalnych względów przekroczyłaby łamy niniejszego opracowania. W tym miejscu zajmę się jedynie kwestią finansowania kampanii wyborczych, która – jak się wydaje – jest jednym z najbardziej jaskrawych przykładów barier wejścia na rynek wyborczy.

Obecnie trudno nie dostrzec, że możliwość zaistnienia na scenie publicznej nie jest pochodną „jakości” wybieralnego polityka. Ekonomista Robert B. Reich – czołowy doradca Billa Clintona i członek gabinetu za jego prezydentury – podkreśla, że czasy, kiedy o sukcesie wyborczym decydowały programy i liczba uściśniętych dłoni odeszły do przeszłości. W obecnych uwarunkowaniach politycznych decydujące znaczenie odgrywają budżety wyasygnowane na reklamę telewizyjną, oprawę medialną i tysiące billboardów⁶⁸. Równie ważna jest wewnątrzpartyjna rywalizacja, w której nagrodą za zwycięstwo jest przywilej korzystania z zasobów partyjnych, bogatych w czynnik ludzki i organizacyjny. Politycy, by w ogóle móc ubiegać się o głosy wyborców – co podkreśla Ian Shapiro – muszą walczyć o środki na finansowanie kampanii⁶⁹. Gdyby nie było żadnych specjalnych przywilejów, które można uzyskać przez podatki; jeśli nie byłoby w prawie podatkowym żadnych preferencji dla konkretnych grup, „to skąd Kongres brałby pieniądze na swój fundusz wyborczy?” – pyta retorycznie Milton Friedman⁷⁰. Na rys. 4.2 przedstawiono relację pomiędzy wydatkami na prowadzenie kampanii wyborczej a pozyskiwaniem głosów potencjalnych wyborców.

Funkcja wydatków na kampanię ma kształt litery S, co oznacza, że od zera do C_1 wydatki na kampanię są wysoce produktywne, tj. liczba pozyskanych głosów wyborczych rośnie więcej niż proporcjonalnie, zaś po przekroczeniu poziomu wydatków C_1 – mniej niż proporcjonalnie. Większy budżet na prowadzenie kampanii pozwala na intensywną reklamę kandydata. W pierwszej fazie skutkuje ona wzrostem zainteresowania jego osobą, co może przełożyć się na pozyskiwanie dodatkowych głosów

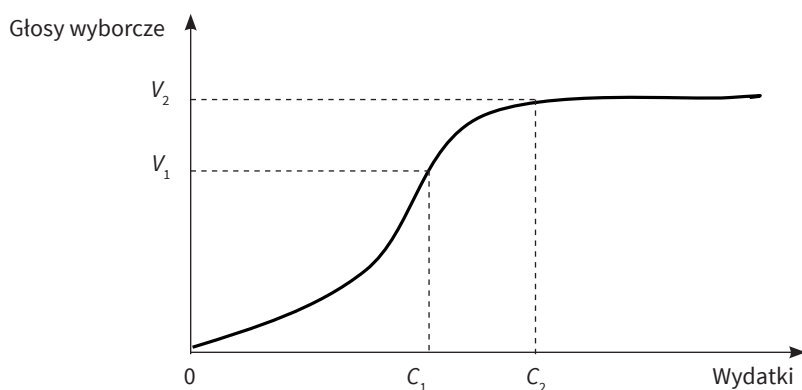
67 Czynniki administracyjno-prawne można pominąć, albowiem w przypadku większości sektorów gospodarczych nie stanowią one rzeczywistej bariery wejścia.

68 R. B. Reich, *Kapitalizm niszczy demokrację*, „Polityka” 2007, nr 39.

69 I. Shapiro, *op. cit.*, s. 79.

70 M. Friedman, *Tyrania status quo*, [w:] M. Friedman, *Polityka i tyrania. Milтона Friedmana lekcje poszukiwania wolności*, Wyd. Heuros, Łódź 1993, s. 57.

wyborczych. Odwołując się do porównania marketingowego, można powiedzieć, że jest to faza promocji kandydata. Jednak przy bardzo wysokim poziomie wydatków C_2 dalszy ich wzrost nie prowadzi do istotnego powiększenia poparcia o nowe głosy wyborcze. Wynika to z faktu „nasylenia” wyborców profilem polityka. Docelowy krąg wyborców zna już jego osobę, pozyskanie następnych jest praktycznie niemożliwe⁷¹.



Rysunek 4.2. Zyski w głosach wyborczych w funkcji wydatków na kampanię

Źródło: D. C. Mueller, *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s. 483.

Racjonalny polityk będzie zatem wydatkował wszystkie dostępne środki na kampanię aż do punktu C_2 , gdzie zysk krańcowy z dodatkowych głosów jest równy 0. Dennis C. Mueller zwraca uwagę, że ścisła zależność pomiędzy funduszami wyborczymi a głosami wyborczymi premiuje polityków, którzy sprawują – bądź sprawowali już – urząd publiczny. Zakładając, że ich postaci są znane na scenie politycznej, punkt wyjścia ich kampanii wyborczej (poziom wydatków) leży na prawo od punktu 0. Tym samym na starcie wyścigu wyborczego zyskują oni przewagę nad nowo kreowanymi uczestnikami strony podaży rynku wyborczego⁷². Wyraża się ona w nakładach finansowych na kampanię, które w przypadku nowych kandydatów muszą być znacznie wyższe⁷³.

71 Pokazaną tu zależność poparcia wyborczego od funduszy na kampanię potwierdzają badania Kevina Giera dotyczące wyborów do Senatu Stanów Zjednoczonych w latach 1978–1984. Szerzej zob. K. B. Gier, *Campaign Spending and Senate Elections, 1978–84*, „Public Choice” 1989, no. 63, s. 201–219.

72 D. C. Mueller, *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s. 482.

73 Dodatkowo znane nazwisko kandydata oraz jego polityczna „przewidywalność” przyciąga znacznie więcej sponsorów kampanii niż „nowe nazwisko” w polityce. Można zatem założyć, że przewaga urzędującego polityka ulega zwielokrotnieniu.

Problematyka finansowania polityków i partii politycznych jest szczególnie analizowana w literaturze przedmiotu. Wysuwa się szereg propozycji zmian w sposobie finansowania kampanii. Na początek – jak uważa Ian Shapiro – trzeba ograniczyć finansowanie więcej niż jednego kandydata na urząd publiczny w trakcie tych samych wyborów oraz „członków tej samej komisji parlamentarnej pochodzących z dwóch partii, a więc tego, co stanowi polityczny odpowiednik zмовы cenowej”⁷⁴. Ian Ayres proponuje z kolei wprowadzenie systemu, który uniemożliwiłaby identyfikację wpłat na kampanię dokonywanych przez podmioty prywatne. W rezultacie wybieralny polityk nie miałby możliwości weryfikacji oświadczeń przedstawianych przez takie podmioty⁷⁵. Susan Rose Ackerman postuluje wprowadzenie kuponów, za pomocą których wyborcy mogliby wspierać wybranego przez siebie kandydata. Chodzi tutaj o połączenie finansowania kampanii ze środków publicznych z egalitarnym systemem podziału funduszy⁷⁶. Jak jednak celnie zauważa ta sama autorka, „reformacja finansowania kampanii wyborczych wymaga ostrożnego postępowania, tak aby zamykając dotychczasowe legalne alternatywy, nie wprowadzać nowych zachęt do dokonywania nadużyć”⁷⁷.

Reasumując, swoboda wejścia na rynek wyborczy jest – w przypadku każdego polityka – ograniczona środkami finansowymi, jakimi dysponuje on sam bądź jego potencjalni zwolennicy⁷⁸. Ważnym determinantem układu sił na scenie publicznej pozostaje typ systemu wyborczego. W większości państw demokratycznych spotykamy różne konfiguracje czterech podstawowych jego rodzajów: większościowego, proporcjonalnego, semiproporcjonalnego oraz pluralistycznego. Przyjmowane rozwiązania praktyczne oscylują pomiędzy próbą uniknięcia niestabilności rządów (ryzyko deformowania woli wyborców) oraz dochodzeniem do warunków, w których dany system wyborczy odzwierciedla preferencje ogółu społeczeństwa (ryzyko rządów koalicyjnych

74 Por. I. Shapiro, *op. cit.*, s. 145.

75 I. Ayres, *Disclosure versus Anonymity in Campaign Finance*, [w:] *NOMOS XLII: Designing Democratic Institutions*, ed. I. Shapiro, S. Macedo, New York University Press, New York 2000, za: I. Shapiro, *op. cit.*, s. 145.

76 S. Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy. Przyczyny, skutki i drogi reform*, Fundacja im. Stefana Batorego i Wyd. Sic!, Warszawa 2001, s. 266.

77 *Ibidem*, s. 267.

78 Niezależnie od specyfiki systemu partyjnego oraz funkcjonalności systemu wyborczego. W warunkach Polski większość wybieralnych polityków prowadzi swoją kampanię w oparciu o zasoby organizacyjne partii politycznych, z ramienia których kandydują. Zauważmy, że w takim przypadku barierą wejścia jest dostęp do tych właśnie zasobów partyjnych. W przeważającej części są one wykorzystywane dla potrzeb kandydatów preferowanych przez kierownictwo partii.

wielu partii). Wydaje się, że w ostatnich latach dominuje koncepcja trwałości rządów, co odzwierciedla się we względnej stabilizacji liczących się partii politycznych, lecz tworzy bariery wejścia na rynek wyborczy nowych partii⁷⁹.

Biorąc pod uwagę wcześniej omówione warunki, oznacza to, że wyborcze współzawodnictwo toczy się w warunkach najbliższych oligopolu. Innymi słowy, każda z liczących się partii politycznych musi brać pod uwagę strategię działania pozostałych partii. Jeżeli jedna z partii zmienia określone elementy programowe, czyni to w ścisłym odniesieniu do zamierzeń konkurencji. Krótko mówiąc, zamierzenia i decyzje określonej partii politycznej są zdeterminowane reakcjami i zachowaniami konkurujących z nią partii.

Co to oznacza dla potencjalnych lobbystów?

Na gruncie założeń *public choice* odpowiedź na tak sformułowane pytanie jest następująca. Jeśli dana grupa nacisku chce mieć całkowitą pewność, że jej propozycje dotyczące polityki sektorowej zostaną wzięte pod uwagę legislatury, musi sobie zapewnić dostęp do wszystkich liczących się partii politycznych pozostających na scenie wyborczej. W sytuacji, kiedy tych partii jest np. 20, wejście w ścisłą relację z każdą z nich generuje bardzo wysokie koszty lobbingu. A tylko poniesienie takich kosztów zapewnia pewność korzystnej legislacji, regulacji itp. W każdym innym przypadku grupa nacisku musi liczyć, że partia – na którą postawiła – dojdzie do władzy. W przypadku krańcowym, tj. kiedy grupa nacisku stawia na jedną partię, prawdopodobieństwo, że to właśnie ona dojdzie do władzy jest znikome.

W warunkach, w których dominują dwie, trzy, cztery partie polityczne sytuacja jest zgoła odmienna⁸⁰. Sposób działania lobbystów może być dwojaki. W pierwszym wariantcie wchodzi w interakcję ze wszystkim partiami. Uzyskują wtedy możliwość natychmiastowej realizacji swoich interesów. W drugim wariantcie stawiają na jedną z nich, czekając na

79 Wyniki badań politologicznych dotyczących wpływu danego systemu wyborczego na efektywną liczbę partii politycznych są niejednoznaczne. Zob. np. A. Antoszewski, R. Alberski, *Systemy wyborcze*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie...*, s. 227–248.

80 Badania empiryczne Ryszarda Herbuta dotyczące dziewiętnastu zachodnioeuropejskich systemów partyjnych (w latach 1991–2005) pokazały, że w siedmiu przypadkach (Francja, Grecja, Hiszpania, Malta, Niemcy, Portugalia, Wielka Brytania) dominuje system dwupartyjny (dwie silne partie plus ewentualnie małe ugrupowania pozbawione cech relewancji), w pięciu – trójpartyjny (Austria, Irlandia, Islandia, Luksemburg, Szwecja), a tylko w jednym przypadku (Belgia) efektywna liczba partii politycznych przekracza poziom pięciu – odpowiednio 8,1. Por. R. Herbut, *Systemy partyjne Europy – mechanizmy funkcjonowania*, [w:] *Systemy polityczne współczesnej Europy...*, s. 132.

moment jej dojścia do władzy. W przypadku systemów dwupartyjnych jest to prawdopodobieństwo równe 50%. W celu wzmocnienia zaprezentowanej analizy teoretycznej można odwołać się do uwarunkowań systemu politycznego Stanów Zjednoczonych. Prowadzone tam badania pokazują, że relacje pomiędzy lobbystami a partiami demokratyczną i republikańską przyjmują stały charakter. Charakterystycznym tego przykładem jest lobby zbrojeniowe, które od lat stawia na kontakty z partią republikańską.

Postawmy teraz inne pytanie: w jaki sposób konkurencja oligopolistyczna na rynku wyborczym przekłada się na sprawność podejmowania decyzji publicznych? Najogólniej rzecz ujmując, stabilizuje ona system polityczny. Proces tworzenia gabinetów politycznych w ugruntowanych demokracjach – jak podkreślają A. Antoszewski i R. Herbut – opiera się z reguły „na porozumieniu partii politycznych, które znają się dość dobrze i niejednokrotnie już kooperowały ze sobą. Mamy więc do czynienia z instytucjonalizacją zachowań politycznych aktorów uczestniczących w przetargach koalicyjnych, co dodatkowo sprzyja spójności i trwałości gabinetów”⁸¹. Centrowe programy partii politycznych wypychają poza obręb sceny publicznej skrajne, populistyczne partie polityczne. Polaryzacja sceny publicznej zwiększa przewidywalność polityki rządowej. Przywołując przykład systemów autorytarnych, Jacek Tarkowski zauważa, że wraz z upływem czasu społeczeństwo przyzwyczaja się do systemu politycznego i jego instytucji oraz zaczyna go postrzegać jako naturalny, szczególnie gdy system jest w stanie zaspokoić minimum pomyślności gospodarczej i organizacyjnej⁸². Wydaje się, że w przypadku ugruntowanych demokracji mamy do czynienia z sytuacją analogiczną.

Zasadniczy wniosek z przeprowadzonej wyżej analizy można sformułować następująco: mała liczba liczących się partii politycznych, ukierunkowanie ich programów na potrzeby medianowego wyborcy – przy jednocześnie dużych barierach wejścia polityków na rynek wyborczy i panującej na nim asymetrii informacji – tworzy strukturę rynku podatną na „wejście” grup nacisku. Ponieważ jest to system względnie stabilny, zapewnia zwrot nakładów na lobbging w długim okresie.

81 Por. A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Wyd. Arcana, Gdańsk 2001, s. 79.

82 J. Tarkowski, *Socjologia świata polityki*, t. 1: *Władza i społeczeństwo w systemie autorytarnym*, ISP PAN, Warszawa 1994, s. 39.

3. Sfera relacji grup nacisku z administracją publiczną

W ramach literatury *public choice* funkcjonuje szereg modeli opisujących relacje między administracją a grupami nacisku⁸³. Można je podzielić na dwie podstawowe grupy. Pierwszą tworzą modele, w których transakcje zawierane pomiędzy administracją a lobbystami stanowią podstawę wyjaśniania rządowych regulacji. Druga grupa modeli opiera się na konstruowaniu powiązań pomiędzy obydwoma podmiotami. Obecnie omówię je kolejno, przechodząc w sferę analizy rynku konstruowania polityki sektorowej.

3.1. Ekonomiczna teoria regulacji

Podstawą ekonomicznej teorii regulacji jest opublikowany w 1971 r. artykuł *The Theory of Economic Regulation* autorstwa Georga J. Stiglera⁸⁴. Na bazie danych odnoszących się do sektora energetycznego Stanów Zjednoczonych zakwestionował on „neutralność” regulacji strategicznych gałęzi gospodarki.

Centralnym zadaniem ekonomicznej teorii regulacji jest objaśnienie, kto uzyskuje korzyści z regulacji, a kto ponosi ciężar ich finansowania. Stigler stawia dodatkowo dwa pytania badawcze:

1. Jakie formy regulacji preferuje administracja?
2. W jakim stopniu regulacje wpływają na alokację zasobów publicznych?⁸⁵

Teoria Stiglera opiera się na aksjomacie ekonomicznej racjonalności oraz traktowaniu administracji państwowej jako instytucji dysponującej demokratycznym prawem do egzekwowania praworządnych decyzji ustawodawczych⁸⁶. Oś teorii regulacji stanowi teza główna mówiąca, że skutkiem lobbingu aktywnych politycznie grup producentów jest polity-

83 W literaturze anglojęzycznej określa się je ogólnym mianem *interest-group theory of government*.

84 G. J. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, „Bell Journal of Economics and Management Science” 1971, vol. 2, s. 3–21.

85 We wszystkich modelach przedstawianych w tym podrozdziale termin „regulacja” jest stosowany w szerszym kontekście, niż to ma miejsce w ogólnie przyjmowanych kanonach ekonomicznych. Krótko mówiąc, regulacje odnosi się tutaj do podatków, wszelkiego rodzaju subsydiów, legislacyjnych barier wejścia, taryf celnych itp., czyli tych wszystkich instrumentów, o których pisałem w rozdziale III.

86 W oryginale mówi się o „prawie do przymuszania” (*the power to coerce*).

ka sektorowa, która odzwierciedla ich preferencje. Innymi słowy, lobby producentów może – poprzez kontakty z przedstawicielami administracji publicznej – maksymalizować osiąganą użyteczność.

W centrum swoich rozważań Stigler umieszcza rynek wpływów politycznych, na którego przeciwnych krańcach (pod względem interesów) występują konsumenci i zorganizowane lobby producentów. Instytucje oraz agendy rządowe pełnią na rynku politycznym rolę regulatora cen dóbr i usług publicznych, dostarczanych za pośrednictwem decyzji legislacyjnych. Szeroki pakiet rządowych regulacji nie służy – zdaniem Stiglera – korekcie wadliwie działających mechanizmów wolnorynkowych, lecz jest wynikiem dążenia grup nacisku do przechwytywania transferów publicznych. Dobrym tego przykładem jest transport kołowy w USA, którego koncesjonowanie jest wyrazem regulowania rynku, spełniającego praktycznie wszystkie założenia modelu konkurencji doskonałej⁸⁷. Innymi słowy, regulacja jest „produktem” wymiany pomiędzy grupami nacisku a legislaturą i agendami rządowymi.

Należy podkreślić, że Stiglerowski model interakcji pomiędzy lobbyistami a politykami prowadzi do wyników o sumie zerowej, czyli lobby producentów osiąga wymierne zyski ekonomiczne, będące efektem opodatkowania społeczeństwa. Przywileje uzyskiwane przez grupy nacisku przybierają m.in. formę:

- bezpośrednich transferów środków finansowych, dotacji, subsydiów, wsparcia dochodów producentów;
- tworzonych przez administrację rządową barier prawnych ograniczających możliwość wejścia na określone rynki nowych podmiotów gospodarczych (licencje, kontyngenty, zezwolenia na prowadzenie określonego rodzaju działalności) oraz biurokratycznych utrudnień ograniczających swobodę działalności gospodarczej;
- wsparcia kampanii medialnych ukierunkowanych na prezentowanie opinii publicznej danego koszyka produktów w niekorzystnym świetle (np. przewaga zdrowotna masła nad margaryną, skażenie produktów drobiarskich dioksynami);
- ingerencji aparatu administracyjnego w ustalanie i kształtowanie cen wybranych towarów (dopłaty do eksportu, cła importowe, ograniczanie wielkości produkcji itp.)⁸⁸

Z punktu widzenia organizacji producentów – podkreśla Stigler – najbardziej korzystne są regulacje rządowe ograniczające konkurencję wolnorynkową. Ze względu na skomplikowane uwarunkowania prawne są

87 J. Rączka, *Dlaczego państwo reguluje rynki? Pozytywne teorie regulacji ekonomicznej*, „*Ekonomista*” 2002, nr 3, s. 415.

88 Por. G. J. Stigler, *op. cit.*, s. 4–5.

bowiem trudniej dostrzegalne dla szerokiego spektrum opinii publicznej. Tym samym ich wprowadzanie nie budzi zauważalnych protestów społecznych.

Aby osiągnąć swoje partykularne cele, grupy nacisku zmuszone są ponosić koszty. Stigler określa je mianem „kosztów legislacji”⁸⁹. Obejmują one m.in. wydatki przeznaczane na finansowanie kampanii wyborczych polityków pozostających w centrum zainteresowania grupy, koszty związane z utrzymywaniem wysoko płatnych miejsc pracy dla (przydatnych politycznie w długim okresie) polityków partii opozycyjnych, koszty pozyskiwania głosów wyborczych (zapewniających politykom możliwość reelekcji).

W sposobie prezentowania przez Stiglera mechanizmów funkcjonowania sceny publicznej widoczna jest inspiracja *Ekonomiczną teorią demokracji* A. Downsa⁹⁰. Różni ich w sposób zasadniczy przełożenie akcentu z relacji: wybieralny polityk – wyborca na relację: wybieralny polityk – lobbysta.

Paradygmat „racjonalnej ignorancji” wyborcy pozwala Stiglerowi wytłumaczyć polityczną apatię i bierność ze strony konsumentów i podatników. Pokazane wcześniej uwarunkowania procesu politycznego (m.in. koszty informacji politycznej, bariery organizacyjne utrudniające mobilizację szerszych grup społecznych) tłumaczą podatność organów administracji publicznej na wpływy lobby producentów.

Dociekania Stiglera, które przybrały formę ekonomicznej teorii regulacji, można podsumować następująco: przewagę w naciskach politycznych odnoszą dobrze zorganizowane, relatywnie niewielkie podmioty działające w obrębie regulowanych branż⁹¹. Rynek konstruowania polityki sektorowej – tak jak każdy rynek mikroekonomiczny – rozprawdza dobra w kierunku podmiotów zgłaszających największy popyt efektywny. Sprecyzowane preferencje i wyraźnie określone cele polityczne lobbystów, rozeznanie w realiach ekonomicznych branży, z której czepią dochody osobiste oraz struktura organizacji ograniczająca zachowania *free rider* zapewnia im *a priori* przewagę nad konsumentami i podatnikami.

Istotny wkład w ugruntowanie teorii regulacji wniósł Sam Peltzman. W artykule *Toward a More General Theory of Regulation* formalizuje on model wyjściowy Stiglera oraz wprowadza do niego kilka nowych ele-

89 Ibidem, s. 12.

90 Wskazanie producentów jako podstawowego beneficjenta polityki rządowej jest w literaturze przedmiotu powszechnie przypisywane Stiglerowi. W rzeczywistości to Downs jako pierwszy wskazał na „siłę polityczną” lobby producentów. Por. A. Downs, *op. cit.*, s. 255.

91 Te zagadnienia zostały omówione w poprzednim rozdziale.

mentów⁹². Autor ten przyjmuje dwa założenia wyjściowe⁹³. Po pierwsze, na rynku konstruowania polityki sektorowej mamy do czynienia z konkurencją grup nacisku o regulacje zwiększające ich zyski. Po drugie, instytucja regulacyjna ustala cenę regulacji, która jest pochodną poszukiwania poparcia wyborczego. Model S. Peltzmana identyfikuje szereg zmiennych wpływających na ostateczny kształt decyzji publicznych, tj. wydatki lobbingowe, głosy wyborcze, rozmiar regulacji przypadający na podmioty decyzyjne współtworzące grupy nacisku, koszty organizacji grupy nacisku oraz koszty związane z pozyskiwaniem informacji.

Wybieralni politycy maksymalizują użyteczność poprzez zwiększanie prawdopodobieństwa reelekcji, dlatego wchodząc w interakcje z grupami nacisku, starają się jednocześnie ważyć możliwość utraty potencjalnego elektoratu. Przyznanie subwencji grupie nacisku jest często jednoznaczne z poświęceniem głosów tych wyborców, którzy preferują politykę odmienną od polityki faworyzującej grupę nacisku. Zakres regulacji rządowych w sferze publicznej ugruntowanych demokracji – jak podkreśla Peltzman – ogranicza realna groźba utraty poparcia wyborczego, co w znacznym stopniu zawęży skalę przyznawanych subwencji. Użyteczność agencji regulacyjnej można opisać funkcją:

$$M = n \times F - (N - n) \times H \quad (1)$$

gdzie:

- n – liczba potencjalnych głosów w grupie nacisku uzyskującej regulację;
- F – prawdopodobieństwo netto, że grupa nacisku otrzyma pomoc administracji;
- N – całkowita liczba potencjalnych wyborców;
- H – prawdopodobieństwo netto, że ten, kto ponosi koszty regulacji, będzie opowna⁹⁴.

Ponieważ zarówno strona zyskująca na regulacjach, jak i na nich tracąca ponosi koszty transakcyjne oraz koszty informacji, F i H przyjmują wartość pomiędzy 0 a 1 i zależą bezpośrednio od zysków lub strat poszczególnych członków grupy nacisku. W celu uproszczenia analizy Peltzman przyjmuje niedyskryminujące założenie, że zyski i straty są równe *per capita* dla każdego z członków grupy. Zakłada on także, iż ignorancja wyborcy z ramienia grupy nacisku nie może „zepsuć” wyników poparcia dla określonego poli-

92 S. Peltzman, *Toward a More General Theory of Regulation*, „Journal of Law and Economics” 1976, vol. 19, s. 181–240.

93 Oczywiście obok założeń stanowiących „konstrukcję” koncepcji Stiglerowskiej.

94 S. Peltzman, *Toward a More General Theory of Regulation*, NBER Working Paper Series – University of Chicago 1976, no. 133, s. 6–7.

tyka. Jeśli nie wie on, jak głosować, wstrzymuje się od głosu – tak aby nie szkodzić politykowi (politykom) cieszącemu się poparciem grupy nacisku.

Prawdopodobieństwo „sukcesu politycznego” grupy można opisać funkcją:

$$F = F(g) \quad (2)$$

Zysk netto *per capita* wynosi:

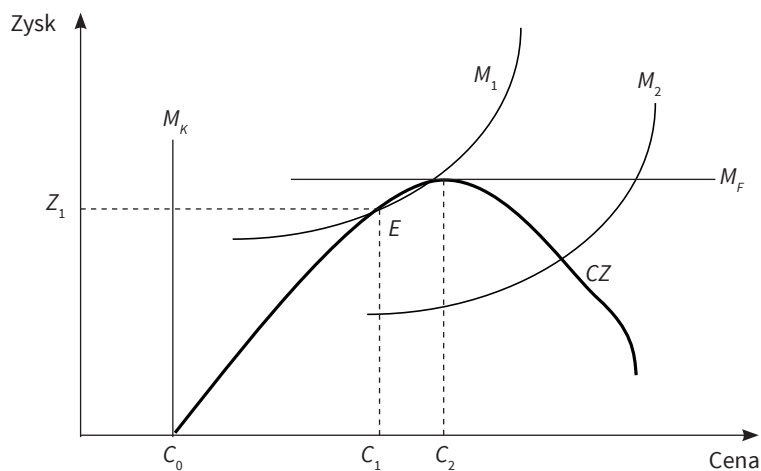
$$g = \frac{T - K - C(n)}{n} \quad (3)$$

gdzie:

T – całkowita suma transferu dla beneficjentów regulacji;

K – koszty legislacji dla grupy nacisku (całkowite koszty lobbingu);

$C(n)$ – koszty organizacji grupy nacisku⁹⁵.



Rysunek 4.3. Regulacja w funkcji użyteczności wybieralnych polityków

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Peltzman, *Toward a More General Theory of Regulation*, NBER Working Paper Series – University of Chicago 1976, no. 133, s. 23.

Ilustrację graficzną modelu Peltzmana (przypadek typowy oraz przypadki krańcowe) pokazano na rys. 4.3. Krzywe obojętności M_1 i M_2 ilustrują preferencje wybieralnych polityków, CZ to krzywa zysku osiąganego przez

95 Ibidem, s. 7–8.

regulowane firmy⁹⁶. Kiedy wybieralni politycy podejmują wybór określonego profilu polityki regulacyjnej, dążą do znalezienia się na możliwie najwyższej położonej krzywej obojętności. Każdemu wzrostowi ceny C towarzyszy przesunięcie na niższą krzywą obojętności (odpowiednio do liczby utraconych głosów w grupie konsumentów i podatników). Wzrost zysku producenta Z oznacza dodatkowe środki na kampanię wyborczą i w efekcie więcej głosów oraz przemieszczenie na wyższą krzywą użyteczności.

Punkt styczności krzywej zysku producentów z możliwą do osiągnięcia krzywą obojętności (punkt E) wyznacza kombinację, przy której wybieralny polityk osiąga maksymalną użyteczność. W przypadku typowym ceny są ustanawiane pomiędzy C_0 – najniższą możliwą ceną, przy której firmy będą mogły produkować w długim okresie, a C_2 – ceną, przy której osiągają maksymalny zysk. Prosta pozioma M_F odpowiada przypadkowi, kiedy konsumenci są całkowicie obojętni względem wzrostu ceny dobra, a tym samym cena na rynku regulowanym odpowiada najwyższemu możliwym zyskiem producenta. Prosta pionowa M_K ilustruje sytuację najkorzystniejszą z punktu widzenia konsumentów.

Generalny wniosek płynący z modelu Peltzmana można sformułować następująco: regulacje rządowe są wynikiem relacji pomiędzy grupami nacisku a administracją publiczną, niemniej jednak w warunkach demokracji nie prowadzą one *explicite* do maksymalizacji zysków grup nacisku.

Konstrukcja teoretyczna G. J. Stiglera i S. Peltzmana stała się przyczynkiem do powstania szeregu prac, których autorzy polemizowali zarówno z założeniami, które poczynili ekonomiści szkoły Chicago, jak i z samą ich teorią⁹⁷. Przeważająca część badaczy skłania się do wniosku, że zarysowana przez przedstawicieli szkoły Chicago ekonomiczna teoria regulacji poprawnie pokazała mechanizm uzyskiwania przywilejów politycznych jako wypadkową podaży regulacji oferowanej przez administrację rządową oraz popytu na działania regulacyjne, sygnalizowanego ze strony lobbystów. Z drugiej strony, utożsamianie działań lobbystycznych jedynie z lobby pro-

96 Ibidem, s. 23. Przypadki krańcowe omawiam na podstawie: S. Sztaba, *Ekonomiczna teoria regulacji w świetle doświadczeń polskiej transformacji gospodarczej*, [w:] *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Ekonomia instytucjonalna – teoria i praktyka*, red. U. Zagóra-Jonszta, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006, s. 240–242.

97 Z ciekawszych opracowań tego typu należy wymienić m.in.: C. K. Rowley, M. A. Crew, *Toward a public choice theory of monopoly regulation*, „Public Choice” 1988, no. 57, s. 49–67; A. Kahn, *The Economics of Regulation. Principles and Institutions*, MIT Press, Cambridge 1991; J. Kalt, *The Economics and Politics of Oil Price Regulation*, MIT Press, Cambridge 1981; K. Meier, *The Political Economy of Regulation: The Case of Insurance*, State University Press, New York 1988; R. Noll, B. Owen, *The Political Economy of Deregulation: Interest Groups in the Regulatory Process*, American Enterprise Institute, Washington 1983.

ducentów jest dosyć niezrozumiałe i nie znajduje bezpośredniego przełożenia na praktykę rynku konstruowania polityki. Jak zauważa Jan Rączka, współczesne realia demokracji dostarczają wielu przykładów wskazujących, że obok szczególnie aktywnych politycznie lobby producentów również i inni „polityczni przedsiębiorcy” mogą poprzez mechanizm redystrybucji środków publicznych uzyskiwać dodatkowe dochody i zyski ekonomiczne⁹⁸.

Podstawowy zarzut, jaki można wysunąć względem ekonomicznej teorii regulacji dotyczy samej natury regulacji. W przypadku każdego sektora gospodarki istnieje mniej lub więcej „niedoskonałości rynku”. Autorzy ekonomicznej teorii regulacji przyjmują, że każdy rodzaj regulacji jest wynikiem gry popytu i podaży rynku konstruowania polityki. Zauważmy jednak, że np. w sektorze rolnym naturalny brak stabilności cen i dochodów niejako wymusza regulacje tego rynku. Powstaje pytanie: w jakim zakresie przedmiotowe regulacje są wynikiem prawidłowej korekty rynku, a w jakim – działań lobbystycznych? Innymi słowy, jaka jest korelacja (proporcja) pomiędzy instytucjonalną polityką rządu a działaniem grup nacisku? Odpowiedzi na to pytanie w ekonomicznej teorii regulacji nie znajdujemy.

Wychodząc jednak z założenia, że obiektywne niedoskonałości rynku zwiększają prawdopodobieństwo regulacji, zaś skala potencjalnych korzyści z podziału dóbr oferowanych na rynku konstruowania polityki (generowana poprzez mechanizm regulacji) rośnie, należy przyjąć, że taka sytuacja bezpośrednio przekłada się na liczbę grup nacisku oraz pośrednio na skalę zainteresowania reprezentantów takich grup kontaktami z legislaturą. Grupy nacisku aktywnie reagują na zachowanie regulacyjne administracji państwowej, co oznacza, że skala regulacji w danym sektorze gospodarczym wyznacza – przynajmniej pośrednio – poziom zasobów, jaki grupy nacisku są skłonne inwestować w działania lobbystyczne. Im większa skłonność administracji rządowej do ingerencji w gospodarkę, tym większych nacisków politycznych należy oczekiwać ze strony zorganizowanych organizacji lobbystycznych.

3.2. Sygnalizacyjne modele lobbingu

W sygnalizacyjnych modelach lobbingu relacje pomiędzy grupami nacisku a ośrodkami władzy mają charakter symbiotyczny⁹⁹. Zakłada się tu, że lobbyści dysponują informacją oraz funduszami na kampanię wyborczą. W zamian oczekują oni od decydentów publicznych korzyści ustawodawczych.

98 J. Rączka, *op. cit.*, s. 413–424.

99 Patrz np. M. Gajda, K. Tarnawska, *Lobbing rolny a budżet Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2002.

Zgodnie z nazwą w modelach sygnalizacyjnych szczególnie eksponowany jest czynnik informacji. Informacja jest podstawową zmienną kooperacji lobbyista – wybieralny polityk. Na rynku konstruowania polityki grupy nacisku dysponują monopolem w zakresie wiedzy branżowej dotyczącej zasobów gospodarczych pozostających w obszarze ich zainteresowania. Struktury organizacyjne grupy nacisku zapewniają jej kierownictwu stały dostęp do źródła informacji, które stanowi zagregowana i przetworzona informacja poszczególnych podmiotów współtworzących grupę.

Dla podmiotów czerpiących zyski z określonych decyzji publicznych gromadzenie i przetwarzanie informacji jest rzeczą całkowicie naturalną. Każdy z członków grupy występuje w podwójnej roli. Z jednej strony jest biorcą informacji, z drugiej – jest jej generatorem. Zakres informacji, którą dysponują grupy nacisku jest zatem bardzo szeroki. Oprócz czysto technicznych informacji dotyczących danego sektora może to być informacja o przewidywanych skutkach prowadzenia danego rodzaju polityki, informacja o nastrojach społecznych w danym okręgu wyborczym itp. Zdolność grup nacisku do generowania informacji określają m.in. skala oddziaływania, stopień reprezentacji interesów, strategia działania oraz wewnętrzna struktura organizacyjna. Większe organizacje mogą pozwolić sobie na szerszy zakres działania, obejmujący zarówno poziom narodowy, jak i europejski, co przy jednoczesnej dużej liczbie członków zapewnia wysoki poziom wiedzy specjalistycznej.

Zasoby informacji zwiększają prawdopodobieństwo prawidłowej oceny działań rządowych oraz pozwalają przekształcić posiadaną wiedzę w skuteczne narzędzie nacisków politycznych. Powiedziano wcześniej, że instytucje legislacyjne są zmuszone konsultować swoje projekty ustawodawcze z podmiotami dysponującymi aktualną informacją o sytuacji gospodarczej danego sektora oraz zasobami merytorycznej wiedzy dotyczącej przewidywanych konsekwencji wprowadzanych przez rząd ustaw i regulacji. Dzięki odpowiednio sprawnej organizacji, wiedzy technicznej oraz dostępie do bezpośredniego źródła informacji otrzymywanej od swoich członków grupy nacisku stają się równorzędnym partnerem dla instytucji legislacyjnych. Krótko mówiąc, dostarczając informację, odpowiadają one na zapotrzebowanie zgłaszane przez legislaturę. Fakt ten w zasadniczy sposób stanowi o ich sile przetargowej oraz – jak celnie zauważa R. Herbut – decyduje o osiągnięciu zamierzonych przez takie grupy korzyści¹⁰⁰.

W modelu Suzanne Lohman zasoby informacyjne są rozproszone pomiędzy heterogeniczne grupy nacisku¹⁰¹. Każda z grup dysponu-

100 R. Herbut, *Grupy interesu a proces decyzyjny*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2003, s. 100.

101 S. Lohman, *Information, Access and Contributions: A Signaling Model of Lobbying*, Graduate School of Business Research Paper, Stanford University, Stanford 1993;

je konkretną wiedzą odnośnie do istniejących stanów rzeczywistości (*states of the world*) określonego sektora gospodarczego. Intencje w kierunku dostarczania informacji determinuje – w opinii S. Lohman – krańcowy efekt dostępu do strategicznych decyzji politycznych.

Ponieważ prawdopodobieństwo, że informacja dostarczana dla polityków – na różnych szczeblach rządowych i legislacyjnych – będzie dla nich decydująca jest z gruntu niewielkie, to ewentualne korzyści uzyskiwane przez grupę znacznie przekraczają koszty dostarczenia informacji. Te z kolei obejmują kontrybucje na rzecz sztabów wyborczych poszczególnych polityków. Wszakże jedyną funkcją kontrybucji – zdaniem Lohman – jest wzmocnienie wiarygodności towarzyszącej przekazywanej wiadomości. Im bliższe preferencje polityka z danego okręgu wyborczego i grupy nacisku, tym mniejsze musi ona ponosić koszty dostarczenia informacji¹⁰².

Preferencje każdej z grup są odmienne. Część grup pragnie utrzymania dotychczasowego *status quo*, zaś inne dążą do zmian. Przedstawiciele instytucji legislacyjnych z jednej strony wazą dobrobyt społeczny, z drugiej – pozostają pod wpływem grup nacisku jako dostarczyciela wiedzy specjalistycznej. Według Lohman największe „koszty dostępu” ponoszą grupy reprezentujące stanowiska ekstremalne. Decydenci polityczni wybierają preferencje grup zajmujących pozycje centrowe. Taki wybór niesie ze sobą najmniejsze prawdopodobieństwo ewentualnego niezadowolenia społecznego. Starają się też preferować grupy oczekujące kształtu polityki najbardziej zbliżonego do proponowanego przez administrację. Zdaniem Lohman działalność lobbystyczna jest o tyle korzystna, o ile umożliwi legislaturze poznanie szerokiego przekroju stanowisk reprezentowanych przez grupy nacisku. Jeżeli politycy potrzebują zasobów informacyjnych dotyczących tego, które z grup reprezentują stanowiska krańcowe, to ewentualna działalność lobbystyczna jest tego swoistym sygnalizatorem. Jeżeli w lobbying aktywnie zaangażowana jest szczególnie duża liczba grup nacisku, to politycy otrzymują swoisty sygnał, aby rozważyć ewentualną zmianę dotychczasowego kształtu polityki sektorowej.

Problem wymiany informacji pomiędzy grupami nacisku a legislaturą stał się podstawą modeli teoretycznych zaproponowanych przez Davida Austen-Smitha oraz Fransa van Windena¹⁰³.

idem, *A Signaling Model of Informative and Manipulative Political Action*, „American Political Science Review” 1993, no. 87, s. 319–333.

102 S. Lohman, *A Signaling Model...*, s. 4.

103 Szerzej na ten temat zob. D. Austen-Smith, *Interest groups: Money, information, and influence*, [w:] *Perspectives on Public Choice*, ed. D. C. Mueller, Cambridge University Press, Cambridge 1997; idem, *Campaign contributions and access*, „American Political Science Review” 1995, vol. 89, s. 566–581; idem, *Interest groups, campaign contributions, and probabilistic voting*, „Public Choice” 1987,

Interesującą analizę matematyczną różnych konfiguracji wymiany informacji na płaszczyźnie: wyborcy – grupy nacisku – instytucje legislacyjne przeprowadzili Gene M. Grossman oraz Elhanan Helpman w pracy *Special Interest Politics*¹⁰⁴. Zdaniem tych autorów rozbudowane struktury instytucjonalne grup nacisku znacznie usprawniają proces przepływu informacji, co oznacza, że podejmowane przez kierownictwo grupy decyzje są wysoce efektywne. Ich wewnętrzne systemy przepływu informacji koncentrują się na wąskich wyselekcjonowanych obszarach problemowych. G. M. Grossman i E. Helpman zauważają, że grupy nacisku często wykorzystują w swojej publicznej działalności własność informacji jako dobra publicznego. Oznacza to, że koszty stałe związane z prowadzeniem badań specjalistycznych zwykle przewyższają koszty krańcowe wiążące się z przeniesieniem tych kosztów na dodatkowego użytkownika. Dla członka grupy dużo mniej kosztowne jest poniesienie kosztów analiz specjalistycznych wspólnie, niż gdyby miał to czynić indywidualnie. Grupy nacisku mają zatem naturalną przewagę ekonomicznych korzyści skali¹⁰⁵. Według Grossmana i Helpmana czynnik informacyjny odgrywa kluczową rolę w zorganizowaniu struktur wewnętrznych grupy nacisku¹⁰⁶. Obaj autorzy skłaniają się do generalnego wniosku, że administracja równoważy postulaty grup nacisku dobrobytem ogólnospołecznym.

3.3. Przestanki kooperacji z biurokracją

Pierwszym krokiem w kierunku zrozumienia stosunków, jakie łączą lobbyistów z nominowanymi funkcjonariuszami publicznymi jest odwołanie się do relacji: wybieralny polityk – biurokrata. Z ekonomicznego punktu widzenia opiera się ona na wzajemnym świadczeniu usług. Biurokraci partycypują w opracowywaniu i wykonywaniu aktów prawnych, wykonują zadania polegające na dostarczaniu określonych usług publicznych oraz administrują szczegółowymi rozporządzeniami w zakresie rządowych regulacji. Za świadczenie usług na rzecz konstytucyjnych organów

no. 52, s. 123–139; F. van Winden, *On the Economic Theory of Interest Groups: Towards a Group Frame of Reference in Political Economics*, „Public Choice” 1999, no. 100, s. 1–29; F. van Winden, J. Potters, *Lobbying and Asymmetric Information*, „Public Choice” 1992, no. 74, s. 269–292.

104 G. M. Grossman, E. Helpman, *Special Interests Politics*, The MIT Press, Cambridge 2002.

105 Ibidem, s. 104.

106 Por. G. M. Grossman, E. Helpman, *Competing for Endorsements*, „American Economic Review” 1999, no. 89, s. 501–524; iidem, *Protection for Sale*, „American Economic Review” 1994, no. 84, s. 833–850.

władzy kierownictwu biura przysługuje określony budżet, z którego pokrywane są świadczenia wobec szeregowych pracowników administracji.

Na podstawie dotychczasowych wywodów wiemy, że wybieralny polityk kieruje się kryterium zdobycia lub utrzymania władzy. Zakładając, że nominowany funkcjonariusz administracji rządowej – tak jak każdy inny podmiot decyzyjny sceny publicznej – dąży do maksymalizacji osiąganego użyteczności, a jego cele są funkcją indywidualnych preferencji, należy postawić pytania: (1) jakie są to cele?; (2) w jaki sposób chce je osiągnąć w relacji z wybieralnym politykiem?

Próbie odpowiedzi na te pytania odnajdujemy w klasycznej monografii *Bureaucracy and Representative Government* autorstwa Williama A. Niskanena¹⁰⁷. W ramach teorii wyboru publicznego jest to, jak dotąd, najpełniejszy wykład na temat wzajemnych relacji: wybieralny polityk – nominowany biurokrata. Niewątpliwym atutem modelu W. A. Niskanena jest także jego aktualność – przynajmniej w odniesieniu do zasadniczych tez, co podkreślają autorzy szeregu opracowań krytycznych¹⁰⁸.

Niskanen definiuje biuro rządowe jako organizację nie ukierunkowaną na zysk, finansowaną ze środków publicznych, w której żadna jednostka nie może sobie legalnie przywłaszczać żadnej części różnicy pomiędzy dochodami i kosztami biura jako osobistego dochodu¹⁰⁹. Niskanen modeluje relacje pomiędzy elementarnym biurem rządowym a administracją rządową jako obustronny monopol (*bilateral monopoly*), co oznacza, że biuro oferuje swoje usługi jedynie administracji i odwrotnie. Ważną rolę w jego modelu odgrywa czynnik informacji, której zasoby są nierównomiernie rozproszone pomiędzy kierownictwo agend rządowych a sponsora. Kierownictwo dysponuje zasobami informacyjnymi, które może wykorzystywać przy konstruowaniu budżetu najbardziej korzystnego z ich punktu widzenia. Z kolei sponsor biura nie dysponuje wystarczającymi środkami umożliwiającymi weryfikację danych przedstawianych przez kierownictwo agendy¹¹⁰.

Przy takim założeniu kierownik biura jest zainteresowany nadwyżką budżetową tylko wtedy, jeśli będzie ona spożytkowana dla jego indy-

107 W. A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, [w:] W. A. Niskanen, *Bureaucracy and Public Economics*, Edwars Elgar Publishing, Vermont 1996.

108 Z ciekawszych patrz np.: B. L. Benson, *High Demand Legislative Committees and Bureaucratic Output*, „Public Finance Quarterly” 1983, no. 11, s. 259–281; idem, *Why Are Congressional Committees Dominated by “High Demand” Legislators?*, „Southern Economic Journal” 1981, no. 48, s. 68–77.

109 W. A. Niskanen, *op. cit.*, s. 15.

110 Jest to oczywiście uproszczenie sytuacji rzeczywistej, niemniej jednak pokazuje, że wybieralni politycy są w pewnym stopniu „zależni” od wiedzy eksperckiej swoich współpracowników – na różnych poziomach zarządzania sferą publiczną.

widualnych korzyści (prestż, awans zawodowy, nominacje polityczne, świadczenia socjalne), a nie zostanie zawłaszczona przez sponsora biura¹¹¹. Krótko mówiąc, relację: wybieralny polityk – szef agencji rządowej można traktować jak swego rodzaju transakcję rynkową. Istotne jest tutaj, że jej wynik wykracza poza kontrakt rynkowy – przekłada się bowiem w bezpośredni sposób na podmioty, które nie brały w niej udziału¹¹².

W pierwotnym modelu biurokracji Niskanen skłaniał się do wniosku, iż podstawowym celem biurokratów jest maksymalne zwiększanie budżetu rocznego biura. W ramach odpowiedzi na zastrzeżenia zgłaszane przez adwersarzy zweryfikował swój pogląd w kierunku tezy, że takim celem jest maksymalizacja „budżetu dyskretnego” (*discretionary budget*) wynikającego z różnicy pomiędzy całkowitym budżetem a minimalnymi kosztami produkcji usług przewidywanych przez agencje sponsorujące biuro¹¹³. Analiza biurokracji rządowej opartej na systemie politycznym Stanów Zjednoczonych doprowadziła Niskanena do wniosku, że usługi agend rządowych dostarczane są albo po zawyżonych kosztach funkcjonowania biura, albo powyżej społecznego optimum¹¹⁴. Krótko mówiąc, w demokratycznym systemie politycznym mamy do czynienia z permanentną nadprodukcją usług biur administracji publicznej.

Powróćmy teraz do relacji lobbysta – biurokrata. Opiera się ona na pośrednictwie pomiędzy lobbystą a wybieralnym politykiem. Jeśli celem kierownictwa agencji rządowej jest maksymalizacja budżetu, zaś celem lobbysty wzrost ingerencji rządu w sferę gospodarczą, to ich wzajemne kontakty opierają się na wymianie informacji, która pozwala przekonać wybieralnych polityków do rozwiązań proponowanych przez lobbystów. Ważne jest, iż w tym przypadku jest to informacja najbliższa doskonałej¹¹⁵. Zauważmy, że każdy rodzaj interwencji ze strony rządu

111 Poprzez termin „sponsor biura” rozumie się w pracach *public choice* zwycięską partię polityczną.

112 Przypomnijmy, że *quasi*-publiczny charakter bezpośrednich instrumentów polityki rządowej sprawia, że grupy interesu i lobbyści solidarnie ponoszą koszty prowadzenia określonej polityki rządowej, ale w różnym stopniu partycypują w korzyściach z niej płynących.

113 Zob. W. A. Niskanen, *Bureaucrats and Politicians*, [w:] W. A. Niskanen, *Bureaucracy and Public...*, s. 243–267.

114 Zasadniczo jest to teza potwierdzająca wnioski z badań prowadzonych kilka lat wcześniej przez Northcote’a Parkinsona. Zwrócił on uwagę, że biurokracja rządowa wykazuje tendencję do generowania stałych kosztów, niezależnie od popytu, jaki społeczeństwo wykazuje na jej usługi. Zob. szerzej: N. Parkinson, *Parkinson’s Law and Other Studies in Administration*, Houghton Mifflin Co., Boston 1957.

115 Wydaje się, że model relacji: lobbysta – biurokrata jest najbliższy rynkowej relacji: producent – konsument, z tym, że – jak powiedziano – opiera się ona na pośrednictwie trzeciej strony wymiany.

generuje koszty ich obsługi. Część tych kosztów to obsługa biurokratyczna nowych legislacji i rozporządzeń. Oznacza to, że cele lobbysty są w każdym przypadku zbieżne z celami nominowanego funkcjonariusza administracji (wzrost regulacji jest funkcją zwiększania budżetu agencji rządowych)¹¹⁶.

Interesujący przykład relacji lobbysta – biurokrata na poziomie instytucji Unii Europejskiej przedstawił w pracy *Towards a Theory of Access* Peter Bouwen¹¹⁷. Według niego kluczem do zrozumienia działań grup nacisku w instytucjach europejskich jest traktowanie relacji pomiędzy tymi podmiotami jako wymiennych powiązań dwóch wzajemnie na siebie oddziałujących organizacji. Grupy nacisku oczekują przede wszystkim możliwości wpływania na procesy legislacyjne UE. Natomiast instytucje unijne potrzebują zasobów niezbędnych do ich prawidłowego funkcjonowania¹¹⁸. Bouwen określa je mianem tzw. dobra dostępu (*access goods*). Każde takie dobro dostępu składa się ze szczególnego rodzaju informacji istotnej w procesie podejmowania decyzji legislacyjnych. Autor ten wyróżnia trzy rodzaje takiej informacji, wspólnej dla wszystkich instytucji Unii Europejskiej, która w przypadku danego sektora gospodarczego przyjmuje charakter:

- wiedzy fachowej oraz *know-how* istotnego dla opracowania ustawodawstwa;
- informacji dotyczącej ogólnego europejskiego interesu, która określa potrzeby i wymagania sektora na europejskim rynku;
- informacji na temat ogólnego interesu krajowego, dotyczącej potrzeb i wymagań podmiotów danego sektora na rynku wewnętrznym.

Wzajemne stosunki pomiędzy grupami nacisku a poszczególnymi instytucjami Unii Europejskiej możemy modelować – według Bouwena – jak relacje popytu i podaży na dobra dostępu. Podaż informacji zgłaszają organizacje lobbystyczne, popyt na informację – instytucje UE.

116 Modele pokazujące opisaną tu relację to np.: J. S. Banks, B. R. Weingast, *The political control of bureaucracies under asymmetric information*, „American Journal of Political Science” 1992, no. 36, s. 509–524; P. T. Spiller, *Politicians, interest groups, and regulators: A multi-principals agency theory of regulation, or „let them be bribed”*, „Journal of Law and Economics” 1990, no. 33, s. 65–101; J. Laffont, J. Tirole, *The Politics of Government Decisionmaking: A Theory of Regulatory Capture*, „The Quarterly Journal of Economics” 1991, no. 106, s. 1089–1127.

117 P. Bouwen, *Corporate Lobbying in the European Union: Towards a Theory of Access*, EUI Working Paper SPS, 2001; idem, *A Comparative Study of Business Lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers*, MPIfG Discussion Paper, 2002.

118 P. Bouwen, *Corporate Lobbying in the European Union...*, s. 24.

„Siła sprawcza” nominowanych urzędników administracji jest znacznie większa w stabilnym systemie politycznym niż w demokracji będącej w fazie transformacji¹¹⁹. Przywołując przykład sceny politycznej Stanów Zjednoczonych, Milton Friedman wpisuje relacje: biurokrata – wybieralny polityk – lobbysta w tzw. żelazny trójkąt. W pierwszym jego rogu znajdują się wybieralni politycy, tj. prezydent, członkowie Kongresu, prawodawcy, gubernatorzy. Drugi róg trójkąta tworzą biurokraci, zaś trzeci – grupy nacisku, zwłaszcza farmerzy, przemysł morski, przemysł samochodowy oraz producenci stali. Jak celnie zauważa M. Friedman, prezydent i jego administracja pełnią swoją funkcję przez najwyżej osiem lat. Natomiast nominowani pracownicy agend rządowych byli i będą w swoich gabinetach¹²⁰. To biurokraci „poruszają dźwigniami władzy” – konkluduje Friedman¹²¹.

3.4. Od artykulacji preferencji do transakcji – czym jest lobbings na płaszczyźnie konstruowania polityk sektorowych?

Z ekonomicznego punktu widzenia działalność lobbingsowa jest o tyle istotna, o ile zmienia decyzje odnośnie do podziału i redystrybucji zasobów społecznych. Kiedy spojrzymy na lobbings przez pryzmat tego oczywistego przecież faktu, bardzo wyraźnie widać, dlaczego jest to zjawisko tak trudno definiowalne.

Pokazane wyżej modele *public choice* pozwalają uczynić zasadniczy krok w zbliżeniu zjawiska lobbingsu do realnych warunków podejmowania decyzji w demokratycznym systemie przedstawicielskim. Ich cechą wspólną jest bowiem traktowanie relacji: wybieralny polityk – lobbysta, nominowany biurokrata – lobbysta jako stosunku wymiany. Wymianę – jak pisze Philip Kotler – „należy rozpatrywać jako proces, nie jako zdarzenie”¹²². Najkrócej mówiąc, jest ona aktem otrzymania pożądanego produktu (towaru) od innej osoby (podmiotu) przez zaoferowanie czegoś w zamian. O wymianie możemy mówić, kiedy są spełnione następujące warunki:

- podmiotem wymiany są co najmniej dwie strony;
- każda ze stron posiada dobra wartościowe dla drugiej strony;

119 W tym drugim przypadku dochodzi do częstej fluktuacji kadry urzędniczej wszystkich szczebli, co praktycznie skutkuje znacznym ograniczeniem ich „siły politycznej” w kontaktach z lobbystami.

120 M. Friedman, *op. cit.*, s. 52.

121 *Ibidem*, s. 55.

122 P. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Wyd. Felberg SJA, Warszawa 1999, s. 8.

- każda ze stron jest zdolna do porozumienia i jest w stanie dostarczyć produkt;
- każdej ze stron przysługuje możliwość przyjęcia bądź odrzucenia oferty;
- każda ze stron stoi na stanowisku, że utrzymywanie kontaktów z drugą stroną jest rzeczą właściwą¹²³.

Podmioty decyzyjne są zaangażowane w wymianę, jeśli negocjują warunki i tym samym zbliżają się do porozumienia. Osiągnięcie porozumienia jest jednoznaczne z zawarciem transakcji¹²⁴. Transakcja rynkowa obejmuje dwie lub więcej osób, które – przyjmując za punkt wyjścia założenie o ekonomicznej naturze ludzkiej – kalkulują i porównują własne preferencje z zasobami, którymi dysponują. Z czysto praktycznego punktu widzenia transakcja jest efektem finalnym dłuższego bądź krótszego okresu negocjacji, uzgadniania warunków, prezentowania stanowisk.

Biorąc pod uwagę przebieg interakcji rynkowych, analiza rynku konstruowania polityki jest o wiele bardziej złożona, niż badanie prostej relacji sprzedawca – nabywca. Po pierwsze, interakcja obejmuje tutaj trzy podmioty decyzyjne, które – w sensie polityczno-gospodarczym – są od siebie współzależne. Po drugie, zachowanie dwóch uczestników wymiany jest zdeterminowane zachowaniem wyborcy-podatnika-beneficjenta, którego posunięcia ustalają układ sceny politycznej. Wybieralny polityk, którego celem jest objęcie stanowiska publicznego bądź jego utrzymanie, musi stale wartościować swoją relację z przedstawicielami grup nacisku przez pryzmat ewentualnej reakcji wyborców. Lobbyista, który wchodzi w kontakt z wybieralnym politykiem, postępuje podobnie. Oczekując korzystnego dla siebie profilu polityki sektorowej, musi mieć na uwadze reakcję podatników tworzących potencjalny elektorat. Jedynie relacja biurokrata – lobbyista pozostaje niejako poza uwarunkowaniami rynku wyborczego¹²⁵.

Odwołując się do analogii rynkowej, można powiedzieć, że zawarcie każdej transakcji rynkowej poprzedza uzgodnienie preferencji i oczekiwań sprzedawcy oraz nabywcy (producenta i konsumenta). Obie strony mogą korzystać z pozytywnych i negatywnych bodźców wzmacniających ich pozycję przetargową. Działalność lobbingsowa opiera się na tym samym schemacie. Strategie partycypacji politycznej, przetargów politycz-

123 Ibidem.

124 Ibidem.

125 W ugruntowanych demokracjach, jak wskazano wcześniej, zatrudnienie nominowanych urzędników administracji – także wyższych szczebli – nie jest wprost zależne od konfiguracji powyborczej. Oczywiście nie oznacza to, że wygrana partia nie rozdziela swoim ekspertom, fundatorom itd. pewnej puli stanowisk publicznych.

nych i patronatu politycznego oraz wynikające z nich formy i metody lobbowania są wyrazem argumentacji preferencji lobbystów.

Na podstawie dotychczasowej analizy można sformułować następującą definicję lobbingu na płaszczyźnie konstruowania polityki sektorowej: **lobbying jest zorganizowanym działaniem zbiorowym ukierunkowanym na pozyskiwanie zasobów społecznych wyłącznych dla grupy nacisku, realizowanym poprzez wzajemną wymianę rzadkich zasobów z przedstawicielami administracji państwowej.** Sformułowana w ten sposób definicja nie oznacza, że każda transakcja zawierana przez lobbyistę i przedstawiciela administracji publicznej generuje negatywne efekty społeczne. Jak zaznaczono wyżej, wszystkie jej strony (oczywiście przy założeniu *homo oeconomicus*) muszą brać pod uwagę opinię potencjalnych wyborców, którzy – przynajmniej teoretycznie – mogą całkowicie zmienić obraz sceny publicznej, naruszając tym samym zawierane kontrakty. Pozostając na gruncie ustaleń poczynionych w rozdziale I, nie twierdzę też, że wymiana pomiędzy lobbyistami a przedstawicielami administracji nosi znamiona korupcji politycznej. Lobbyści – jak pisze Barack Obama –

rzadko podsuwają czeki urzędującym kongresmenom, gdyż nie muszą tak postępować. Ich siła polega na tym, że mają lepszy dostęp do polityków niż przeciętny wyborca, są lepiej poinformowani i dysponują szerszymi możliwościami promowania mało ważnych z pozoru fragmentów ustaw, które dla ich klientów przekładają się na miliardy dolarów, a które nikogo poza nimi nie obchodzą¹²⁶.

Powstaje jednak pytanie, czy taki sposób definiowania lobbingu w sferze podejmowania decyzji publicznych jest weryfikowalny empirycznie? Czy możemy pokazać, że lobbying jest rzeczywiście wymianą rzadkich zasobów? Odpowiadając na to pytanie, należy ująć ten problem w nieco inny sposób.

Lobbyści poszukują w procesie politycznym zysków wynikających z określonego profilu polityki gospodarczej. Na bazie struktur organizacyjnych lobby branżowych oraz związków zawodowych dysponują: dostępem do źródeł informacji specjalistycznej (obydwie grupy), miejscami pracy dla polityków (lobby branżowe), silnym, zdyscyplinowanym elektoratem wyborczym (związki zawodowe), zasobami finansowymi (lobby branżowe).

Wybieralni politycy poszukują środków na kampanię wyborczą, alternatywnego źródła dochodów w wypadku porażki wyborczej oraz głosów

126 B. Obama, *Odwaga nadziei*, Wyd. Albatros, Warszawa 2009, s. 129.

potencjalnego elektoratu. Nominowani funkcjonariusze administracji dążą do maksymalizacji budżetów agend rządowych.

Na scenie politycznej występuje mała liczba liczących się partii politycznych, których różnice programowe są dla statystycznego wyborcy prawie niedostrzegalne – przynajmniej w odniesieniu do sfery czysto ekonomicznej. Jest to jednocześnie efekt preferencji tych samych wyborców oraz czynnik **umożliwiający sprawne konstruowanie rządzącej większości**. Publiczna informacja polityczna jest łatwo dostępna, lecz zniekształcona. Prywatna informacja polityczna jest kosztowna, zaś zyski z niej płynące dla wyborcy – podatnika są niewspółmierne do jej wartości.

Nakreślony wyżej obraz odpowiada większości ugruntowanych demokracji. Przenosząc go raz jeszcze na grunt rynku, powiedzielibyśmy, że mamy oto podmioty decyzyjne, które posiadają zasoby użyteczne dla drugiej strony. Stabilne otoczenie rynku sprzyja zawieranim transakcjom. Logicznie rzecz ujmując, musi dojść do ich zawarcia – w każdym innym przypadku zachowanie obu stron byłoby nieracjonalne. Czy w odniesieniu do sceny publicznej powinniśmy oczekiwać innego rozwoju wypadków? Czy główni jej autorzy zaniechają transakcji? Na gruncie teorii wyboru publicznego odpowiedź na te pytanie musi być przecząca. Sformułowana powyżej definicja lobbingu w sferze konstruowania polityk sektorowych jest błędna tylko przy założeniu, że członkowie demokratycznej społeczności, którzy pełnią bądź decydują się pełnić funkcje publiczne (z wyboru lub nominacji), kierują się altruizmem rozumianym jako stałe maksymalizowanie dobrobytu ogólnospołecznego. Takie jednak założenie teoretycy *public choice* zdecydowanie odrzucają.

4. Podsumowanie

Friedrich August von Hayek, odwołując się do istoty konkurencji rynkowej, pisał, że „prowadzi ona do takiej jedności i spójności systemu ekonomicznego, jaką zakładamy z góry, gdy wyobrażamy sobie ten system jako jeden rynek”¹²⁷. Poprzez rozprzestrzenianie informacji kształtuje ona opinie ludzi na temat tego, co jest najlepsze i najtańsze. Dzięki konkurencji „ludzie wiedzą na temat szans i możliwości przynajmniej tyle, ile faktycznie wiedzą”¹²⁸.

127 F. A. von Hayek, *Znaczenie konkurencji*, [w:] F. A. von Hayek, *Indywidualizm i porządek ekonomiczny*, Wyd. Znak, Kraków 1998, s. 120.

128 Ibidem.

Dzięki konkurencji wyborczej statystyczny wyborca uzyskuje nie tylko najlepszą – z jego punktu widzenia – ofertę programową, lecz także coś, co wykracza poza czyste porównanie rynku politycznego i ekonomicznego. Jest to możliwość realnego wpływu na układ sceny publicznej, czyli instrumentu, który może całkowicie odwrócić składane oferty, zawierane porozumienia i finalizowane transakcje. Przeważająca część współczesnych teoretyków demokracji odwołuje się do okresowego aktu wyborczego jako swoistej ostatniej instancji porządkującej proces polityczny i jego efekt finalny, czyli politykę gospodarczą urzędującej administracji.

Analiza rynku politycznego prowadzona w oparciu o założenia metodologiczne teorii wyboru publicznego pokazuje, że w rzeczywistości akt wyborczy nie jest zabezpieczeniem przed transmisją partykularnych interesów do systemu politycznego. Wydaje się nawet, iż jest wręcz odwrotnie. Konkurencja oligopolistyczna wymusza dostosowywanie się do posunięć konkurentów rynkowych, co oznacza, że producent-wybieralny polityk nie poszukuje źródeł zysku w „otwarcu” na klienta-wyborcę, ale w osiągnięciu jak najlepszej pozycji w stosunku do kontrkandydatów na urzędy publiczne. Osiągnięcie tej pozycji ułatwiają lobbyści. Transakcje, które zawierają oni z wybieralnymi politykami i nominowanymi urzędnikami administracji, a których istotą jest zabezpieczenie interesów każdej strony, są możliwe dzięki swoistej „iluzji” demokracji. Rozstrzygnięcia polityczne zapadają na forum rynku wyborczego. Tam główni aktorzy (politycy, partie polityczne) muszą być widoczni – chcą tego ich wyborcy. Ażeby zostali zauważeni, potrzebują środków na kampanię. W tym miejscu ich interesy są współzależne od poparcia finansowego i politycznego. Lobbyści dysponują jednym i drugim. Dla statystycznego wyborcy nie są ważne środki finansowe, którymi dysponuje kandydat; dla niego ważny jest sam kandydat. Lobbyści pozostają zatem w cieniu. Rzeczywisty kształt polityki gospodarczej jest wypadkową interakcji i ustaleń zapadających na forum branżowych rynków konstruowania polityki. Dochodzi do nich na posiedzeniach komisji, podkomisji oraz w zaciszu urzędów publicznych. Tam lobbyści też nie są widoczni – przynajmniej nie dla statystycznego, potencjalnego wyborcy.

Można zatem powiedzieć, że zjawisko lobbingu jest pochodną zazębiania się rynku wyborczego i rynków konstruowania polityki. Im bliższy jest ich związek, tym większe możliwości dla grup nacisku. Innymi słowy, im dłuższe kampanie wyborcze, im większy jest ich potencjał finansowy, tym wyższe (przynajmniej potencjalnie) zyski lobbystów. Analiza rynku politycznego prowadzona na gruncie *public choice* prowadzi do ogólnego wniosku, że „cena społeczna” lobbingu nie determinuje zachowania wyborczego. Próbę odpowiedzi na pytanie, jaki jest jej rzeczywisty wymiar, podejmiemy w następnym rozdziale.

Rozdział V

Lobbing w funkcji dobrobytu ogólnospołecznego

1. Uwagi wprowadzające

W dwóch poprzednich rozdziałach szukałem odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób mechanizm rynku politycznego implikuje podział i re-dystrybucję dóbr wspólnych. Na bazie metodologii *public choice* można skłonić się do wniosku, że działania podejmowane przez lobbystów nie odbiegają od wyborów rynkowych przedsiębiorców. Różne są natomiast warunki gry politycznej i gry rynkowej.

Kalkulujący i z natury rzeczy egoistyczny rynkowy przedsiębiorca – poprzez działanie ukierunkowane na zapewnienie własnego interesu – działa jednocześnie na rzecz wzrostu potencjału gospodarczego całego społeczeństwa. Ten najważniejszy wniosek płynący z *Bogactwa narodów* Adama Smitha stał się jednym z podstawowych filarów liberalizmu ekonomicznego¹. Z punktu widzenia teorii wyboru publicznego ocena skutków działalności politycznych przedsiębiorców jest zagadnieniem równie fundamentalnym. Działania lobbingowe – jak pokazano w toku dotychczasowych wywodów – podejmują dobrze zorganizowane, często małe grupy nacisku. Jednakże skutki takich działań dotyczą dużych grup zawodowych, a idąc jeszcze dalej – całych demokratycznych społeczności.

Ocena skutków lobbingu wzbudza nieustające spory i kontrowersje wśród teoretyków nauk społecznych. Zapewnienie społeczeństwu możliwości aktywnej komunikacji swoich oczekiwań, preferencji i potrzeb jest podstawowym filarem ustroju demokratycznego, dlatego część badaczy uznaje działania lobbystyczne za świadectwo dojrzałości organów administracyjnych oraz wyraz otwartości na obustronny dialog społeczny.

1 A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 2015.

Pozostali dostrzegają w lobbyingu synonim „kapitalizmu politycznego”, w którego tle dochodzi do powolnej degradacji systemu wolnorynkowego.

Pozytywny wizerunek lobbyingu dominuje w teorii pluralizmu grup interesu. Prezentując najbardziej reprezentatywne dla niej podejścia badawcze (klasyczny pluralizm, korporatywizm, klientelizm), przechodzę w dalszej części rozdziału do krytycznej analizy podstawowych tez pluralistów. W drugiej części omówiono problematykę kosztów społecznych związanych z lobbyingiem, które stanowią przedmiot badań koncepcji *rent-seeking*.

2. Grupy nacisku w pluralistycznej koncepcji „przeciwwagi sił”

2.1. Klasyczne podejście pluralistyczne

Punktem wyjścia klasycznej teorii pluralizmu jest traktowanie grup nacisku jako naturalnego wytworu interakcji społecznych². Artur F. Bentley postrzega społeczeństwo demokratyczne przez pryzmat zorganizowanych i niezorganizowanych grup interesu, które występują jako główny podmiot sfery publicznej. W podejściu tego autora widać wyraźne odstąpienie od wolnych i równych aktorów indywidualnych z ich wyborami i relacjami na rzecz aktorów zbiorowych, których różny status społeczny, polityczny i ekonomiczny stanowi swoiste dopełnienie mechanizmów demokracji³. A. F. Bentley nie konstruuje teorii grup interesu, lecz próbuje raczej – jak słusznie zauważa Terry M. Moe – wykorzystać koncepcję grup interesu do zrozumienia i analizy wszelkich zachowań politycznych⁴.

2 Przekonuje o tym lektura prac Artura F. Bentleya, Davida Trumana oraz Earla Lathama, których – jak już mówiłem – dość powszechnie uznaje się za twórców szkoły pluralizmu amerykańskiego. W szerszym kręgu klasyków pluralizmu można jeszcze umieścić Roberta A. Dahla oraz Charlesa E. Lindbloma. Zob. R. A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago 1956; Ch. E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, Free Press, New York 1963.

3 A. F. Bentley uważa, że: 1) działając w pojedynkę, jednostka nie może być dostatecznie efektywna politycznie; 2) każda grupa reprezentuje sprecyzowane interesy swoich członków; 3) interesy ekonomiczne poszczególnych grup są znacznie zróżnicowane.

4 T. M. Moe, *The Organization of Interests. Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*, The University of Chicago Press, Chicago–London 1980, s. 151.

Według Bentleya proces polityczny wyznacza nieustanna grupowa rywalizacja. Odrzuca on *a priori* zagregowany interes społeczny, zastępując go konfliktem interesów grupowych, który kreuje konkretne posunięcia rządu i legislatury. Różnorodne formy nacisku na administrację determinują jej politykę⁵. Bentley wielokrotnie podkreślał, że każda decyzja rządu, każde posunięcie legislatury winno być pochodną konfliktu interesów przeciwstawnych grup nacisku⁶. Presja ze strony szerokiego spektrum organizacji, stowarzyszeń i wszelkich innych podmiotów zbiorowych generuje korzystne efekty społeczne. Na jakich przesłankach opiera się ta hipoteza? Zdaniem Bentleya każdy rodzaj nacisku na administrację publiczną, który prowadzi do sytuacji niekorzystnej dla określonych grup społecznych, spowoduje ich „opór polityczny”. Innymi słowy, zaburzenie równowagi danego sektora gospodarczego skutkuje aktywnością tych grup, których interesy zostały naruszone.

Pluralistyczny model stosunków między administracją publiczną a grupami nacisku opiera się na założeniu, że działania polityczne określonej grupy pociągają za sobą reakcję innej. Aktywność grupy *A* jest reakcją na działania grupy *B*, aktywność grupy *C* – na *D* itd. Krótko mówiąc, działa tutaj prosta zasada akcji i reakcji. W ten sposób na rynku konstruowania polityki dochodzi do swoistej równowagi nacisków i oporu (*push and resistance*) pomiędzy grupami. Proces rządzenia – jak podkreśla Stanisław Ehrlich – jest dla Bentleya i kontynuatorów jego myśli prostą funkcją swobodnie konkurujących i współdziałających grup nacisku⁷. Jawi się on jako wynik ich kompromisów, co oznacza, że dla rola autonomicznej ingerencji organizacji państwowej jest dalece ograniczona⁸.

Różnorodne grupy uczestniczą w walce o dominację w obrębie istniejących procedur i instytucji, a stawką tej walki jest wpływ na przebieg procesów decyzyjnych⁹. W myśl koncepcji Bentleya współzawodnictwo grup interesu implikuje stan równowagi systemu politycznego.

Dynamiczny rozwój klasycznego pluralizmu w okresie po II wojnie światowej należy uznać za pochodną przemian zachodzących w zachodnich demokracjach. Rosnąca rola różnego rodzaju stowarzyszeń, fundacji oraz wszelkich innych form działań kolektywnych zdawała się na nowo definiować stosunki społeczne.

5 A. F. Bentley, *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Transaction Publishers, New Brunswick 1995, s. 258.

6 Ibidem, s. 259.

7 S. Ehrlich, „Grupy nacisku” w strukturze politycznej kapitalizmu”, PWN, Warszawa 1962, s. 185.

8 Ibidem.

9 Por. J. Sroka, *Grupy interesu w Europie*, [w:] *Systemy polityczne współczesnej Europy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, PWN, Warszawa 2006, s. 161.

Według Davida Trumana wzrost znaczenia grup nacisku w kreacji polityk sektorowych to naturalna odpowiedź instytucjonalna na kompleksowy rozwój demokratycznych społeczności. Proste społeczności – podkreśla D. Truman – nie wymagały szerszego profilu stowarzyszeń czy organizacji itp. Kiedy jednak społeczeństwo rozwija się, rośnie ich liczba oraz zaangażowanie w proces polityczny¹⁰. Ustawiczny wzrost ogólnej liczby grup nacisku – w ramach danego sektora gospodarczego – osłabia pozycję polityczną pojedynczej grupy. Ryzyko politycznego monopolu ogranicza także wysokie prawdopodobieństwo organizacji „potencjalnych grup”¹¹. Ponieważ w każdym momencie mogą one stanowić odpowiedź na zbyt duży popyt na regulacje ze strony ewentualnego monopolisty, już na wstępie ogranicza to zamierzenia polityczne jej liderów¹². Stopień zróżnicowania grup interesu i grup nacisku oraz częsty fakt przynależności jednostki do kilku przeciwstawnych grup jednocześnie tworzy naturalny mechanizm obronny dla zjawiska kumulowania wpływów w jednych rękach.

Działania polityczne grup nacisku – jak uważa Truman – należy zatem uznać za pozytywny objaw artykulacji potrzeb i oczekiwań różnorodnych grup społecznych (farmerów, branżowych związków zawodowych itp.)¹³. Administracja publiczna występuje jedynie jako formalny układ rejestrujący wyniki rywalizacji grup nacisku o wpływy polityczne. Pomimo że lobbyści dysponują znacznym potencjałem (finansowym, profesjonalnym) pozwalającym im na zmianę w sposób autonomiczny kierunku i charakteru rywalizacji politycznej, to – w koncepcji pluralistycznej – występują oni jako reprezentanci określonych interesów grupowych. Takie założenie niejako *a priori* wyklucza negatywną ocenę lobbyngu¹⁴.

Poszukiwanie przez pluralistów zbieżności interesów grupowych z dobrobytem ogólnospołecznym z całą siłą argumentacji uwidacznia się w ich spojrzeniu na relację: grupy nacisku – administracja publiczna. Według paradygmatu teorii pluralistycznej znika tradycyjny podział na monopolistyczną władzę państwową i ogół mas społecznych. W jego miejsce pluraliści proponują układ złożony z wielu ośrodków decyzyjnych, reprezentowanych poprzez grupy nacisku powstające w celu reprezentacji możliwie najszerszego przekroju potrzeb i oczekiwań społecz-

10 D. B. Truman, *The Governmental Proces: Political Interests and Public Opinion*, University of California, Berkeley 1993, s. 57.

11 Czyli grup jeszcze nie zorganizowanych.

12 D. B. Truman, *op. cit.*, s. 515.

13 *Ibidem*.

14 Jest to pogląd, który dominuje w wielu współczesnych opracowaniach poświęconych problematyce lobbyngu. Wynika on wprost z opisywanej tu klasycznej teorii pluralistycznej.

nych. Krótko mówiąc, klasyczne podejście pluralistyczne zakłada, że rola administracji w kreowaniu decyzji publicznych sprowadza się do funkcji arbitra, rozstrzygającego spory zachodzące pomiędzy rozlicznymi grupami interesu i grupami nacisku. Rząd oraz legislatura – jak podkreśla Krzysztof Jasiołkowski – nie angażuje się po żadnej ze stron konfliktu społecznego. Administracja publiczna stoi natomiast na straży ogólnych zasad ustroju demokratycznego i gospodarki rynkowej. Reguły takiego modelu reprezentacji interesów określa pogląd, że podstawą systemu władzy jest rywalizacja pomiędzy grupami o zróżnicowanych zasobach. Proces polityczny jest rozpatrywany jako wypadkowa relacji: administracja publiczna – grupy nacisku, które dysponują znacznymi zasobami politycznymi i ekonomicznymi¹⁵. O swoistości pluralistycznego układu przetargów politycznych decyduje zasadniczo relatywnie zrównoważone środowisko polityczne. W jego ramach funkcjonuje wiele różnorodnych grup nacisku, co powoduje rodzaj zabezpieczenia przed trwałą dominacją monopolistyczną ze strony określonej grupy¹⁶. U podstaw stanowiska pluralistycznego – pisze z kolei Alan Cawson – leży przeświadczenie, „że nierówny dostęp poszczególnych grup do władzy nie ma charakteru kumulatywnego, gdyż konkurencyjny charakter rynku politycznego, zagwarantowany przez instytucje demokratyczne, zapewnia wszystkim uczestnikom walki o władzę równość szans, chociaż z pewnością nie równość efektów”¹⁷.

Podsumowując – teza klasyków pluralizmu o pozytywnym wpływie oddziaływania grup nacisku na przebieg procesu politycznego wspiera się na następujących filarach.

Po pierwsze, na rynku konstruowania polityki występuje wiele grup nacisku, z których żadna nie dysponuje monopolem wpływu na administrację. Żadna z nich nie ma też zagwarantowanej „stałej” pozycji w strukturze decyzyjnej. Zdaniem R. Herbuta oznacza to, że grupy nacisku muszą stale udowadniać swoją przydatność jako partnera w przetargach publicznych oraz odpowiedzialnego reprezentanta interesów sektoralnych¹⁸.

15 K. Jasiołkowski, *Elita biznesu w Polsce. Drugie narodziny kapitalizmu*, Wyd. Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2002, s. 249.

16 R. Herbut, *Polityka przetargów industrialnych. Między paradygmatem pluralistycznym a korporacyjnym*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. R. Herbut, A. Antoszewski, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 187.

17 A. Cawson, *Wprowadzenie. Wielkość korporatywizmów: o konieczności mediatyzacji interesów na szczeblu pośrednim*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, t. 1, red. J. Szczupaczyński, Wyd. Scholar, Warszawa 1995, s. 175.

18 R. Herbut, *Polityka przetargów industrialnych...*, s. 190.

Po drugie, konstelacje interesów politycznych powstałe w skutek przetargów na rynku konstruowania polityki są z reguły nietrwałe. Zmiana układu sił politycznych może doprowadzić do całkowitej wymiany grup nacisku, a tym samym zmienić obowiązujący *staus quo*. Ponieważ partie polityczne „dobierają” sobie grupy nacisku w zależności od stopnia ich przydatności w procesie realizacji określonej opcji programowej, to zmiana politycznego krajobrazu może całkowicie zmienić dotychczasowy system powiązań i relacji: lobbyści – administracja.

Po trzecie, klasyczna koncepcja pluralistyczna jest zbudowana na fundamencie rywalizacji, nie zakłada zaś budowania konsensusu programowego i organizacyjnego. Skoro żadna z organizacji nie dysponuje monopolem reprezentacji określonej grupy społecznej, to administracja będzie unikać tworzenia stabilnych sojuszy – mogą one być po prostu niewygodne dla niej w długim okresie¹⁹. W założeniu klasyków pluralizmu rynek konstruowania polityki jest na tyle otwarty, że ścierające się interesy różnorodnych *lobbies* mogą zostać przez administrację ocenione w kontekście aktualnego układu sił na scenie politycznej i ewentualnych potrzeb społecznych.

2.2. Synteza teorii pluralistycznych na gruncie nauki ekonomii – model Gary’ego Beckera

Ekonomiczną analizę mechanizmu „presji i oporu” występującego pomiędzy grupami nacisku starającymi się kontrolować proces podziału i redystrybucji zasobów społecznych przedstawił Gary S. Becker²⁰. Model G. Beckera jest klasycznym wytworem szkoły Chicago. Opiera się na paradygmacie maksymalizującego charakteru zachowań, stałości jednostkowych preferencji oraz równowadze rynkowej. Przyjęcie takich założeń i metoda badawcza Beckera sytuuje jego model w kręgu ekonomicznej teorii grup nacisku. Tak też podchodzi do niego większa część badaczy lobbingu. Ze względu na podstawowy cel pracy Beckera, którym było przełożenie argumentacji pluralistów na grunt nauki ekonomii, wydaje się słuszne umiejscowienie go w tym miejscu moich rozważań.

Przyjmując punkt widzenia klasyków pluralizmu, Becker traktuje proces polityczny jako nieustanną rywalizację szeroko rozumianych grup nacisku, które dążą do osiągnięcia partykularnych korzyści ekonomicznych wynikających z regulacji rządowych²¹. Zbiorowi aktorzy polityki

19 Ibidem.

20 G. S. Becker, *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*, „Quarterly Journal of Economics” 1983, vol. 98, no. 3, s. 371–400.

21 G. S. Becker, *Public Policies, Pressure Groups and Deadweight Costs*, „Journal of Public Economics” 1985, vol. 28, s. 329–347.

współzawodniczą o polityczne wpływy, wykorzystując posiadane zasoby: czas, energię oraz środki finansowe. Becker prowadzi swoje rozważania w oparciu o następujące założenia wyjściowe:

- grupa, która okazuje się bardziej efektywna w „produkowaniu” politycznego nacisku, jest w stanie skutecznie zredukować obciążenia podatkowe i zwiększać subsydia;
- grupa, która zamierza osiągnąć wymierne korzyści ekonomiczne z redystrybucji dóbr publicznych musi być relatywnie mała w stosunku do grup standardowo opodatkowanych;
- aby osiągnąć istotne korzyści legislacyjne, musi ona podejmować określone działania polityczne i z konieczności ponosić związane z nimi koszty niezależnie od strategii działania przyjmowanych przez inne grupy;
- współzawodnictwo pomiędzy grupami nacisku prowadzi do zwiększenia efektywności w redystrybucji dóbr publicznych.

Rozpatrzmy dwie jednorodne grupy nacisku, przyjmując, że wszyscy ich członkowie mają te same jednostkowe dochody²². Grupa *s* będzie rozpatrywana jako chwilowy zwycięzca w realizacji o polityczne wpływy, ponieważ otrzymuje subsydia. Grupa *t* będzie chwilowym przegranym, ponieważ w wyniku gry o wpływy zostanie dodatkowo opodatkowana. Wzrost bądź spadek dochodów jednostkowych związany z redystrybucją dóbr publicznych wynosi:

$$R_s = Z_{0s} - Z_s \quad R_t = Z_{0t} - Z_t \quad (1)$$

gdzie:

R_s – redystrybucja dla jednostki z grupy subsydiowanej;

R_t – strata jednostki z grupy opodatkowanej;

Z_{0s}, Z_{0t} – całkowite dochody poszczególnych członków grupy *t* i *s* przed redystrybucją dóbr publicznych;

Z_s, Z_t – całkowite dochody poszczególnych członków grupy *t* i *s* po redystrybucji dóbr.

Zagregowane dochody podatkowe uzyskane od grupy *t*:

$$S = n_t F(R_t) \quad (2)$$

gdzie:

n_t – liczba członków grupy *t*;

R_t – podatek płacony przez każdego z członków *t*;

F – funkcja wpływu dochodów z podatku od R_t uwzględniająca koszty uboczne (*deadweight costs*).

22 Analiza matematyczna por. G. S. Becker, *A Theory of Competition...*, s. 374–376.

Zagregowane subsydia grupy s :

$$S = n_s G(R_s) \quad (3)$$

gdzie:

n_s – liczba członków grupy s ;

R_s – subsydia otrzymane przez każdego z członków grupy s ;

G – koszty dostarczenia R_s obarczone kosztami ubocznymi (*deadweight costs*).

Przyjmując za Beckerem, że redystrybucja dóbr publicznych jest determinowana naciskami wywieranymi przez poszczególne grupy zorganizowanych interesów, można zapisać:

$$n_t F(R_t) = -I_t(p_s, p_t, x) \quad (4)$$

$$n_s G(R_s) = I_s(p_s, p_t, x) \quad (5)$$

gdzie:

I_s, I_t – funkcje wpływu politycznego grup s i t na instytucję regulacyjną;

p_s – nacisk wywierany przez grupę s ;

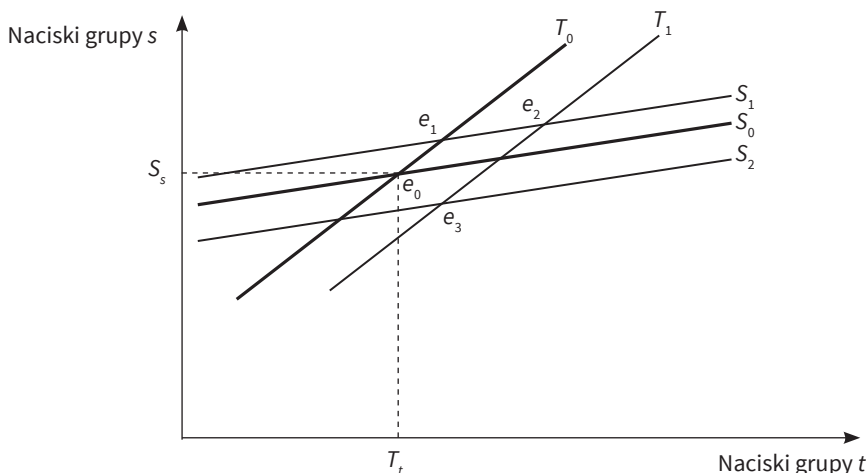
p_t – nacisk wywierany przez grupę t ;

x – inne zmienne.

Powyższe funkcje wpływu muszą być zależne od siebie, ponieważ zwiększenie subsydium musi być sfinansowane przez wzrost opodatkowania, stąd przyrównując (4) do (5) otrzymujemy:

$$I_s + I_t = 0 \Rightarrow \text{zagregowany wpływ polityczny obu grup jest zatem równy } 0 \quad (6)$$

Najważniejszy wniosek płynący z argumentacji Beckera można streścić następująco: współzawodnictwo pomiędzy grupami zorganizowanych, przeciwstawnych interesów o uzyskanie wpływów politycznych w organach administracyjnych państwa zapewnia równowagę w strukturze podatków oraz subsydiów, określaną jako polityczne *equilibrium* (niemniej jednak równowaga taka nie jest Pareto-optymalna, ponieważ każda z grup zyskuje na redukcji kosztów związanych z lobbieniem). W „grze” o preferencje ustawodawcze oznacza to stan równowagi, w którym żadna z grup w niej uczestniczących nie zapewnia sobie stałej przewagi ekonomicznej. W przypadku krótkookresowych stanów nierównowagi inwestycja w działalność lobbującą (a tym samym dodatkowe koszty związane z polityczną aktywnością) umożliwi każdej z grup zmianę niekorzystnej dla siebie sytuacji. Na rys. 5.1 przedstawiono hipotetyczną sytuację dwóch konkurujących ze sobą grup nacisku.



Rysunek 5.1. Współzawodnictwo grup nacisku

Źródło: G. S. Becker, *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*, „Quarterly Journal of Economics” 1983, vol. 98, no 3, s. 379.

Punkt e_0 leżący na przecięciu krzywych nacisków politycznych wywieranych przez grupy subsydiowane i grupy opodatkowane wyznacza „równowagę polityczną”. Zmienne naciski polityczne oraz odpowiedni (w stosunku do nich) poziom reakcji grupy konkurencyjnej zmienia położenie „równowagi politycznej”. Niemożliwa jest sytuacja, w której obydwie grupy zwiększają poziom wywieranej presji jednocześnie (wzrost subsydiowania finansowany jest z opodatkowania, co oznacza, że grupy opodatkowane pozostają okresowo bierne politycznie). Becker operuje w toku swoich wywodów pojęciem tzw. *deadweight costs*, które utożsamia z najważniejszą zmienną w analizie współzawodnictwa o polityczne wpływy.

W rozumieniu Beckera *deadweight costs* to koszty uboczne, związane ze skalą politycznego regulowania rynków. *Deadweight costs* generalnie rosną wraz ze wzrostem skali opodatkowania (w tym wypadku będącego konsekwencją przyznawanych dotacji). Dzieje się tak, ponieważ znaczący wzrost obciążeń podatkowych powoduje zmniejszenie motywacji podatników do osiągnięcia większych dochodów (bądź ukrywanie stanu rzeczywistych dochodów), a w konsekwencji – mniejsze wpływy do budżetu. Następstwem tego jest stopniowe zmniejszanie podaży określonych dóbr publicznych. Wzrost kosztów krańcowych *deadweight costs* prowadzi więc, z jednej strony, do osłabienia nacisków grup ukierunkowanych na subsydiowanie (zmniejszenie nacisków grupy subsydiowanej wyrażone

przez obniżenie prostej S_1 do S_2 na rys. 5.1, a tym samym przesunięcie stanu „równowagi politycznej” do e_3), z drugiej – „dopinguje” grupy nadmiernie opodatkowane do zwiększenia nacisków na ustawodawców w celu redukcji skali podatkowej²³. A zatem grupy subsydiowane stają się aktywne politycznie, kiedy *deadweight costs* są relatywnie niewielkie, zaś w przypadku grup opodatkowanych ma miejsce sytuacja odwrotna.

Becker, podobnie jak większość teoretyków *public choice*, przyjmuje, że efektywność danej grupy zależy w dużym stopniu od kontroli zachowania „wolnego strzelca”, ponieważ podnosi ono znacznie koszty wywierania nacisku. Niemniej jednak argumentuje, że polityczny sukces grupy jest zdeterminowany przez relatywny (w stosunku do pozostałych grup), a nie całkowity stopień kontroli zachowania *free rider*²⁴. Całkowite wydatki, które zmuszone są ponosić zorganizowane lobby na „produkcję” potencjalnych korzyści, są równe sumie wydatków związanych z politycznie ukierunkowaną aktywnością oraz kontrolą zachowania „wolnego strzelca”. Polityczna efektywność grupy zależy też w dużym stopniu od efektywności grup, z którymi współzawodniczy²⁵.

Argumentacji zawartej w modelu Beckera nie można traktować jako istotnego przełomu w sposobie postrzegania działań zbiorowych w demokracji. Wysokie koszty informacji oraz konieczność przewyższenia zachowania „wolnego strzelca” to czynniki, na które teoretycy *public choice* zwracali uwagę dużo wcześniej. Również spostrzeżenia Beckera dotyczące tego, że regulacje rządowe nie są wynikiem „korekty” niesprawnie działających mechanizmów rynkowych, lecz stanowią wypadkową przetargów politycznych sprawnie zorganizowanych lobby, powielają tezy Stiglera, Peltzman i Posnera. Waga pracy Beckera polega na wskazaniu obiektywnych przesłanek, które umożliwiają, a jednocześnie warunkują skuteczność nacisków politycznych. Z drugiej strony, Becker wyraźnie pozostaje pod wpływem myśli pluralistów, co skutkuje swoistą próbą połączenia argumentacji *public choice* z założeniami czynionymi przez Bentleya i Trumana. Otrzymujemy w ten sposób model, który nie przekonuje. Z jednej strony eksponuje bowiem czynniki, które w określonych przypadkach redukują prawdopodobieństwo działań zespołowych do zera (np. *free rider* – zob. analiza w rozdziale III), z drugiej – przedstawia obraz sceny politycznej, który tych samych czynników nie uwzględnia.

Jeżeli przyjmiemy punkt widzenia Beckera, to wzrost wydatków budżetowych przeznaczanych na dotacje danej gałęzi gospodarki implikuje protesty ze strony pozostałych grup społecznych, które powinny (przynajmniej

23 Ibidem, s. 381.

24 Ibidem, s. 380.

25 Ibidem, s. 395.

teoretycznie) osłabiać naciski reprezentującego taki sektor zorganizowanego lobby. Z punktu widzenia grup nacisku – o czym mówiłem we wcześniejszych rozdziałach – optymalna jest sytuacja, kiedy ciężar dotyczących ich regulacji spoczywa na szerokiej grupie podatników, jednocześnie nie stanowiąc odczuwalnego dla nich obciążenia. Czy przy takim rozkładzie kosztów argumentacja Beckera pozostaje aktualna? Odpowiedź na to pytanie musi być negatywna, co prowadzi do wniosku, że badacz ten analizuje przypadki krańcowe, do których w warunkach rzeczywistych – jeśli stoimy na gruncie racjonalnych zachowań lobbystów – po prostu nie dochodzi.

2.3. Korporatywizm

Korporatywizm jest skrajną formą legalizacji grup nacisku w procesie stanowienia prawa²⁶. Największy wkład w rozwój teorii korporatywizmu wnieśli Philippe C. Schmitter i Gerhard Lehbruch²⁷. Według klasycznej definicji P. C. Schmittera korporatywizm to

system reprezentacji interesów, w którym tworzące go podmioty zostają zorganizowane w ograniczoną liczbę pojedynczych, przymusowych, nie rywalizujących, hierarchicznie ukształtowanych i funkcjonalnie zróżnicowanych kategorii, uznawanych lub licencjonowanych przez państwo, wyposażonych w monopol reprezentacyjny w ramach własnej kategorii, w zamian za uznanie pewnych form kontroli w zakresie selekcji liderów, artykulacji żądań oraz udzielania poparcia²⁸.

Ujęcie P. C. Schmittera wydaje się nadto idealistyczne, niemniej jednak – jak zauważa Jacek Tarkowski – zgodnie z intencją samego autora należy je traktować jako swego rodzaju optimum społeczne²⁹. Inny-

26 W niniejszym podrozdziale posługuję się terminem „korporatywizm”. Trzeba zaznaczyć, że w literaturze politologicznej i socjologicznej spotykamy szereg terminów równoważnych, m.in. korporatyzm, neokorporatyzm, korporatywizm liberalny, demokracja uzgodnieniowa, pluralizm korporacyjny, neokorporatywizm. Różnice terminologiczne wynikają z preferencji autorskich oraz po części z praktyki rozwiązań korporatystycznych, przyjmowanych w różnych systemach politycznych.

27 Zob. *Patterns of Corporatist Policy-Making*, eds. P. C. Schmitter, G. Lehbruch, Sage Publications, London 1982; *Trends Toward Corporatist Intermediation*, eds. P. C. Schmitter, G. Lehbruch, Sage Publications, London 1979.

28 P. C. Schmitter, *Still the Century of Corporatism*, „Review of Politics” 1974, vol. 36, s. 93–94, za: R. Herbut, *Polityka przetargów industrialnych...*, s. 193.

29 J. Tarkowski, *Między pluralizmem a centralizmem: czy korporatywizm ma przyszłość we współczesnej Polsce?*, [w:] J. Tarkowski, *Socjologia świata polityki*, t. 1: *Władza i społeczeństwo w systemie autorytarnym*, ISP PAN, Warszawa 1994, s. 215.

mi słowy, system polityczny może być bardziej lub mniej korporatystyczny, w zależności od stopnia legalizacji grup nacisku w procesie politycznym oraz samej instytucjonalizacji lobbingu. Według G. Lembrucha istotą korporatyzmu jest zinstytucjonalizowany system kooperacji grup nacisku – z administracją publiczną oraz pomiędzy organizacjami – służący artykułowaniu interesów wszystkich stron oraz praktycznej ich realizacji³⁰. Z kolei Alan Cawson przyjmuje, że korporatyzm to

szczególny proces społeczno-polityczny, w którym organizacje reprezentujące monopolistyczne interesy funkcjonalne wdają się z agendami państwowymi w polityczną wymianę przynoszącą efekt w postaci pewnych decyzji politycznych, a z drugiej strony, nadania owym organizacjom dwoistej roli: reprezentantów interesów i realizatorów uzgodnionej polityki³¹.

W podejściu teoretyków korporatyzmu zaznacza się odejście od paradygmatu współzawodnictwa politycznego grup nacisku. Jest to podstawowa różnica w stosunku do omawianego wcześniej klasycznego podejścia pluralistycznego. Zwolennicy idei korporatyzmu proponują wprowadzenie uprawnionego systemu artykulacji interesów, który w zamierzeniu ma sprowadzić proces polityczny do stałych konsultacji administracji publicznej z grupami interesu, których reprezentantami stają się dobrze zorganizowane grupy nacisku. Każda strategiczna decyzja rządu i legislatury jest konsultowana. Wśród teoretyków korporatyzmu często spotyka się pogląd, że powinny to być konsultacje obligatoryjne³². Jeśli każdej z grup nacisku przysługuje równy – bo instytucjonalny – dostęp do prawodawców, to każda grupa interesu może wysuwać swoje preferencje, żądania i przedstawiać potrzeby. Tym samym korporatyzm prowadzi do zapewnienia szerokiej konsultacji społecznej, czyli wpływa pozytywnie na dobrobyt ogólnospołeczny.

Funkcja konsultacyjna nie wyczerpuje roli grup nacisku w procesie politycznym. Partycypują one w stanowieniu prawa, zwykle poprzez udział w różnego rodzaju gremiach, komisjach, komitetach i radach stałych złożonych z przedstawicieli administracji publicznej i kierownictwa grup nacisku. Grupy nacisku mają też zagwarantowany udział

30 G. Lehmbruch, *Consociational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism*, [w:] *Trends Toward Corporatism...*, s. 150.

31 A. Cawson, *op. cit.*, s. 177.

32 Tak np. L. Lewin, *The Rise and Decline of Corporatism: The Case of Sweden*, „European Journal of Political Research” 1994, vol. 26.

we wdrażaniu ustaleń politycznych przez nadzór nad zarządzaniem i koordynacją sektorów gospodarczych, które reprezentują. W pewnych przypadkach administracja może nawet przekazać im część swoich kompetencji³³.

Istotę instytucjonalnego sposobu traktowania korporatywizmu stanowi fakt wprowadzania w ramy procesu politycznego określonych instytucji i rozwiązań organizacyjnych, które przewidują stały udział przedstawicieli grup nacisku w procesie podejmowania decyzji publicznych. Organizacje te – jak pisze R. Herbut – zaczynają „występować w roli *quasi*-publicznych aktorów politycznych, przejmując w zakresie tworzenia polityki i jej wprowadzania w życie wiele funkcji charakterystycznych dla agencji państwa. Zjawisko to można traktować jako „uspołecznianie procesu decyzyjnego” bądź też jako „upaństwowienie interesów sektoralnych w kontekście tworzenia określonej struktury rozstrzygnięć organizacyjnych”³⁴. Proces stanowienia prawa przebiega zatem w instytucjonalnych ramach interakcji pomiędzy podmiotami prywatnymi, publiczno-prawnymi oraz publicznymi. Kiedy administracja staje się uczestnikiem negocjacji, świadomie rezygnuje z części swoich uprawnień do przymuszania i nabywa cech strony w negocjacjach. W takiej sytuacji – na co zwraca uwagę Witold Jakóbiak – mamy do czynienia z bezpośrednią współpracą prywatnych i publicznych aktorów procesu politycznego. Końcowym efektem tej współpracy jest rodzaj konsensusu dotyczący podziału i redystrybucji dóbr wspólnych³⁵. Podejmowane w procesie negocjacji decyzje nie są obwarowane sankcjami prawnymi, natomiast bazują na politycznych (bilateralnych bądź wielostronnych) zobowiązaniach³⁶.

Podsumowując, można powiedzieć, że korporatywizm jest specyficznym połączeniem praktyki i teorii funkcjonowania grup nacisku w społeczeństwach demokratycznych. W każdym nowoczesnym państwie demokratycznym istnieje sfera relacji: administracja – organizacje społeczne, która może być definiowana mianem korporatywizmu. Jednocześnie zasadniczą część takich kontaktów nie nosi znamion lobbingu, ogranicza się zaś do instytucjonalnej reprezentacji określonych grup zawodowych i społecznych. Często są to podmioty publicznoprawne, o obligatoryjnym członkostwie.

33 J. Tarkowski, *op. cit.*, s. 217.

34 R. Herbut, *Polityka przetargów industrialnych...*, s. 193.

35 W. Jakóbiak, *Zmiany systemowe w Polsce a struktura gospodarki*, PWN, Warszawa 2000, s. 92.

36 *Ibidem*.

2.4. Klientelizm

Klientelistyczny typ oddziaływania pomiędzy grupami nacisku a administracją publiczną sprowadza się do przyznania jednej z grup „monopolu” na reprezentowanie określonej grupy interesu. Jak pisze Joseph LaPalombara, grupa nacisku staje się w opinii urzędników państwowych „naturalnym reprezentantem określonego sektora gospodarczego, który jest punktem odniesienia i celem działalności tych urzędników”³⁷.

Klientelizm cechuje uznanie przez administrację prawomocności wpływu określonej grupy nacisku, nie zaś zinstytucjonalizowanie form takich kontaktów. Oznacza to – jak zauważa Guy B. Peters – znaczne zawężenie kontaktów pomiędzy administracją a grupami nacisku³⁸. Trudno jednak uznać, że klientelizm wyklucza lobbying ze sfery podejmowania decyzji publicznych. Chodzi tu raczej o uznanie przez rząd grup nacisku z największym potencjałem ekonomicznym. Praktycznym tego przykładem mogą być relacje pomiędzy sektorowymi związkami zawodowymi a administracją. Związkowe grupy nacisku uzyskują monopol reprezentacji, który jest uzasadniany ich powiązaniem z szerszymi interesem społecznym danego sektora gospodarczego.

Klientelizm prowadzi do swoistej symbiozy pomiędzy grupami nacisku a administracją, opartej na wzajemnych korzyściach. Skutkuje to stabilizacją procesu dochodzenia do decyzji publicznych w ramach określonej gałęzi sektora gospodarczego.

2.5. Próba analizy krytycznej

Teorie wyrosłe na gruncie szkoły amerykańskiego pluralizmu uwypuklają rolę grup nacisku w społeczeństwach demokratycznych, podkreślają ich udział w kształtowaniu procesów legislacyjnych oraz doceniają wagę działań kolektywnych w sferze instytucjonalnej nowoczesnych demokracji. Zorganizowane grupy interesu są traktowane jako fundament, na którym budowane są polityczne i ekonomiczne zachowania społeczne. Konflikt i współzawodnictwo między nimi jest źródłem pożądanego społecznie impulsu, zapoczątkowującego wszelkiego rodzaju przemiany i reformy ekonomiczne. Ścisłej rzecz ujmując, pluraliści for-

37 J. La Palombara, *Interest Group in Italian Politics*, Princeton University Press, Princeton 1964, za: G. B. Peters, *Polityka i biurokracja państwowa*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, t. 2, red. J. Szczupaczyński, Wyd. Scholar, Warszawa 1998, s. 159.

38 G. B. Peters, *op. cit.*, s. 159.

mułują hipotezę o pozytywnym wpływie grup nacisku na rozwój społeczno-gospodarczy.

Przejdę teraz do omówienia zasadniczych nieścisłości i braków w szeroko rozumianym podejściu pluralistycznym. Celem tego fragmentu monografii jest tym samym próba zweryfikowania wyżej wymienionej hipotezy³⁹.

Zacznę od zagadnienia, które na pozór wydaje się proste i niewymagające głębszego zastanowienia. Pojęcie grupy, a w dalszej kolejności organizacji, stanowi centralny motyw teorii pluralistycznej. Postawmy jednak pytanie, o jakich grupach – organizacjach mówią pluraliści? Czy o oddolnych stowarzyszeniach, które stanowią istotny element struktury społeczeństwa obywatelskiego, czy też o korporacjach branżowych, które z tymi pierwszymi – może poza formalną organizacją – nie mają wiele wspólnego, czy też może o jednych i drugich?

Aby odpowiedzieć na powyższe pytania, trzeba odwołać się do początków pluralistycznego ujęcia systemu politycznego. Zbiegły się one z reorientacją liberalnego spojrzenia na rolę ciał pośredniczących pomiędzy obywatelem a władzą publiczną.

Wczesny liberalizm – jak celnie zauważa R. Herbut – miał umożliwić obywatelowi bezpośredni kontakt z władzą publiczną. Wszelkie ciała pośredniczące, próbujące uzurpować sobie rolę reprezentanta interesów grupowych czy ich obrońcy, były postrzegane jako intruz w układzie politycznym⁴⁰. Dotyczyło to w równym stopniu poglądów głoszonych przez przedstawicieli zarówno liberalizmu politycznego, jak i gospodarczego⁴¹. Adam Smith zdecydowanie występował przeciw ówczesnym zrzeszeniom rzemieślników, pisząc:

Rzadko się zdarza, by spotkanie ludzi tego samego zawodu, nawet tylko dla zabawy czy rozrywki, kończyło się inaczej, jak znową przeciw ogółowi lub jakimś układem co do podniesienia cen. Nie sposób oczywiście zabronić takim spotkaniom przez jakieś prawo, gdyż albo nie można by go wprowadzić w życie, albo też nie byłoby ono zgodne z wolnością i sprawiedliwością. Choć więc prawo nie może wzbraniać ludziom jednego zawodu, by zbierali się od

39 Interesujące przykłady kompleksowej krytyki teorii pluralizmu zob. *The Bias of Pluralism*, ed. W. E. Connolly, Atherton Press, New York 1966; D. Nicholls, *Three Varieties of Pluralism*, Macmillan, New York 1974; P. Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*, Little Brown, Boston 1967; G. McConnell, *Private Power and American Democracy*, Knopf, New York 1966; T. J. Lowi, *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*, W. W. Norton, New York 1969; *Democratic Theory and Practice*, ed. G. Duncan, Cambridge University Press, Cambridge 1983.

40 R. Herbut, *Polityka przetargów industrialnych...*, s. 186.

41 Patrząc ze współczesnej perspektywy.

czasu do czasu, to jednak nie powinno nic czynić, aby takie zebrania ułatwiać, a tym bardziej uważać je za niezbędne⁴².

Jan Jakub Rousseau był również co najmniej bardzo sceptyczny w stosunku do „zrzeszeń partykularnych”, jak określano wówczas załączki współczesnych grup nacisku. Dobrze oddaje to fragment rozdziału III *Umowy społecznej*, gdzie pisał on następująco:

[...] kiedy powstają intrygi, zrzeszenia partykularne ze szkodą dla ogółu, wola każdego z tych zrzeszeń staje się powszechna wobec jego członków, a prywatna w stosunku do państwa; wówczas można powiedzieć, że ilość głosujących nie wynosi tyle, ile jest ludzi, tylko ile jest zrzeszeń⁴³.

W innym ustępie Rousseau wyraża to jeszcze dobitniej, pisząc:

[...] Nie ma nic bardziej niebezpiecznego od wpływu interesów prywatnych na sprawy publiczne – nadużycie ustaw przez rząd jest mniejszym złem niż korupcja ustawodawcy, będąca niechybnym skutkiem realizacji interesów prywatnych⁴⁴.

Połowa XIX w. przyniosła przełom w rozumieniu miejsca zrzeszeń politycznych i gospodarczych w systemie demokracji przedstawicielskiej. Uznano, że ich istnienie oraz funkcjonowanie jest nie tylko prawomocne, ale i niezbędne. Była to naturalna odpowiedź na zmiany zachodzące w krajobrazie politycznym XIX-wiecznych demokracji. Zdaniem Roberta Dahla w państwach narodowych o dużym obszarze i zaludnieniu „różnorodność interesów i grup interesów stała się po prostu faktem”⁴⁵.

Przyczynek do rozwoju teorii społeczeństwa opartego na bogatym życiu stowarzyszeniowym wniósł pobyt francuskiego myśliciela Alexis de Tocqueville’a w Stanach Zjednoczonych⁴⁶. Poczynione tam obserwacje zawarł on w rozprawie teoretycznej *O demokracji w Ameryce*⁴⁷. Według de Tocqueville’a uczestniczenie jednostek w życiu publicznym jest podstawowym fundamentem demokracji, stanowi wyraz podmiotowości obywateli. Organizacje oraz wszelkiego rodzaju formalne i nieformalne podmioty, które grupują jednostki ukierunkowane na konstruktywną de-

42 A. Smith, *op. cit.*, s. 169.

43 J. J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Wyd. Antyk, Kęty 2002, s. 29.

44 Ibidem, s. 55.

45 R. A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Wyd. Znak, Kraków 1995, s. 48.

46 Szeroki przekrój zainteresowań de Tocqueville’a pozwala współcześnie tytułować go w równym stopniu mianem filozofa, co socjologa polityki i historyka.

47 A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Wyd. Fundacji Aletheia, Warszawa 2005.

batę publiczną, uzupełniają demokrację proceduralną. W demokratycznym układzie społecznym – pisał de Tocqueville – istnienie stowarzyszeń „stanowi konieczną przeciwagę dla despotyzmu stronnictw politycznych lub samowoli władzy”, zaś wolność stowarzyszania się jest niezbędną gwarancją zabezpieczenia społeczeństwa przed tyranią większości⁴⁸. Jest ona także cenną substancją obywatelskiego zaangażowania w debatę publiczną. De Tocqueville nie negował sprawnego rządu, z silnym umocowaniem konstytucyjnym. Wskazywał on jedynie, że społeczeństwa, które w dostatecznym stopniu wykształciły w sobie umiejętności samoorganizacji oraz kolektywnego współdziałania – niezbędne dla osiągnięcia zamierzonych przez siebie celów – tworzą naturalną przeciwagę dla partykularnych działań administracji rządowej⁴⁹.

Nie ma takiej rzeczy – twierdził de Tocqueville – której „wola ludzka nie byłaby zdolna osiągnąć przez dobrowolne działania jednostek połączonych we wspólnym wysiłku”⁵⁰. Stowarzyszenie pełni rolę integratora i stabilizatora w pośredniczeniu między jednostką a państwem. Aktywne uczestnictwo jednostki w stowarzyszeniach, organizacjach, instytucjach obywatelskich, przestrzeganie zasad solidarności społecznej, zaufania i tolerancji w stosunku do współobywateli przekłada się w prosty sposób na stabilizację demokracji. Zwolennicy tej samej idei mogą łączyć się w komitety wyborcze oraz wybrać swoich reprezentantów – jak postulował de Tocqueville – którzy na forum centralnym są „władni krytykować istniejące prawo oraz formułować projekty takiego prawa, które, ich zdaniem, powinno zająć miejsce dotychczasowego”⁵¹.

Pokazane z konieczności w dużym skrócie poglądy de Tocqueville’a są charakterystyczne dla XIX-wiecznego liberalizmu politycznego. W podobnym duchu wypowiadał się też John Stuart Mill⁵². Mimo że nie wypracował on odrębnej teorii społeczeństwa obywatelskiego, to jednak stale podkreślał, iż aktywne podejście jednostki do kwestii wyborów

48 Ibidem, s. 173.

49 Ibidem, s. 171–175.

50 Ibidem, s. 170.

51 Ibidem, s. 171. Przywołany fragment nawiązuje wprost do dzisiejszego lobbingu. Pomimo że pochodzi z 1835 r., z powodzeniem można go wpisać w sztandarowe hasło współczesnych lobbystów. Wynika to z faktu, że Tocqueville powoływał się wprost na wydarzenia, których był świadkiem. W latach, na które przypadła jego podróż po Stanach Zjednoczonych, lobbying nie był jeszcze w takim rozkwicie jak kilkadziesiąt lat później (pisałem o tym w rozdziale I), niemniej jednak jego załączki były już dobrze widoczne. Wskazuje na to przywołany przez de Tocqueville’a opis wydarzeń z Filadelfii z 1831 r., gdzie doszło do aktywnych nacisków na administrację związanych z wprowadzeniem systemu cel wewnętrznych.

52 Zob. J. S. Mill, *O rządzie reprezentatywnym. Poddaństwo kobiet*, Wyd. Znak, Kraków 1995; idem, *Utylitaryzm. O wolności*, PWN, Warszawa 2005.

społecznych przeciwdziała autorytarnym zapędom rządzących oraz decyduje o wolności całego społeczeństwa⁵³.

Nawiązując do de Tocqueville'a, próbuję pokazać nie tylko, że badacze reprezentujący szkołę amerykańskiego pluralizmu znajdują się pod wpływem jego myśli – choć widać to dość wyraźnie. Z punktu widzenia prowadzonej analizy jest istotne, że przejęli oni od francuskiego filozofa koncepcję – którą dziś powszechnie określamy mianem społeczeństwa obywatelskiego – i przenieśli ją bez zastrzeżeń na sferę oddziaływania pomiędzy administracją a grupami nacisku. Dotykamy w ten sposób najważniejszej, jak się wydaje, luki w szeroko rozumianej teorii pluralizmu grup interesu. Chociaż pojęcie grupy zajmuje w niej centralne miejsce, to właściwie nie ma jednoznacznego odgraniczenia pomiędzy instytucjami społeczeństwa obywatelskiego a grupami nacisku. Innymi słowy, pluraliści nie objaśniają różnic pomiędzy odmiennymi typami organizacji interesów.

Mówią więc oni o zrzeszeniach, stowarzyszeniach, fundacjach i korporacjach, jakby zupełnie zaniehbując nie tyle sam wpływ polityczny i siłę ekonomiczną tych grup, co stopień ich powiązania z szerszym interesem społecznym. Często podnoszone przez nich kryterium legitymizacji nie może być istotnym tego wyznacznikiem. Każda zorganizowana grupa, która podejmuje czynne kontakty z administracją rządową jest do pewnego stopnia legitymizacją określonych grup społecznych (grup interesu). Pewnym usprawiedliwieniem podejścia pluralistycznego jest fakt, że grupy o celach ekonomicznych – które stanowią główny przedmiot zainteresowania w tej publikacji – są tam traktowane na równi z podmiotami o charakterze społecznym oraz instytucjonalnym. Niemniej jednak brak wyraźnie zaznaczonej linii podziału pomiędzy tymi grupami, które traktujemy jako podmioty lobbingu a wchodzącymi w zakres instytucji społeczeństwa obywatelskiego jest tutaj problemem w znacznym stopniu przekładającym się na ocenę lobbingu z punktu widzenia interesów społecznych. Jak pokazano w rozdziale III, forma organizacji grupy, jej struktura oraz liczebność nie mogą być podstawą takiego rozdziału.

Powstaje pytanie: dlaczego jest on w ogóle potrzebny i ważny w świetle oceny lobbingu w funkcji dobrobytu ogólnospołecznego? Otóż, część autorów przyjmuje, że możliwość wpływania przez różne grupy społeczeństwa na stanowienie prawa i podejmowanie decyzji świadczy o wysokim poziomie demokratyzacji państwa, a więc jest jednym z symptomów ist-

53 Por. D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 106.

nienia społeczeństwa obywatelskiego⁵⁴. Krótko mówiąc, stawia się znak równości pomiędzy lobbingiem a dowolnym działaniem kolektywnym w ramach struktur społeczeństwa obywatelskiego⁵⁵. Rodzi to błąd, który rzutuje na ocenę społeczną zjawiska lobbingu. Aby to uzasadnić, odwołam się do prostego przykładu.

Przyjmijmy założenie, że przedmiotem analizy jest dowolna grupa zorganizowana *ad hoc* na poziomie lokalnej społeczności. Celem działań zbiorowych jest zainicjowanie budowy infrastruktury drogowej w miejscowości X. Inwestycja będzie finansowana ze środków publicznych, co oznacza, że podmiotem ukierunkowanych działań politycznych jest samorząd gminny. Jeżeli podjęte przez lokalną społeczność działania zaowocują przyznaniem dodatkowych subwencji finansowych przeznaczonych na budowę drogi, to z nowo użytkowanej inwestycji mogą korzystać zarówno mieszkańcy danej gminy, jak i wszyscy przejeżdżający przez miejscowość X. A zatem uzyskane przez grupę korzyści kolektywne spełnią w dużym stopniu **warunek niewykluczalności**, co oznacza, że tak pojmowane działania zespołowe są w każdym przypadku korzystne z perspektywy dobrobytu ogólnospołecznego.

Jest to przykład aktywności społeczeństwa obywatelskiego, które należy utożsamiać z odrębną od państwa i rynku sferą aktywności społecznej – niezależną od funkcjonowania instytucji państwowych. Przez obszar aktywności demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego rozumiemy inicjatywy społeczne związane z działaniem na rzecz rozwoju najbliższego otoczenia, służące pogłębianiu współpracy samorządowej oraz kolektywnemu poszukiwaniu nowych możliwości wzmocnienia potencjału gospodarczego danego regionu. Wychodzą one naprzeciw realizacji inwestycji infrastrukturalnych, wiążą się z wdrażaniem nowoczesnych programów edukacyjnych. Część autorów przyjmuje też, że w sferę instytucji społeczeństwa obywatelskiego należy wpisać samorząd gospodarczy, którego podstawową cechą jest obligatoryjny charakter członkostwa⁵⁶.

Założmy teraz, że spośród grupy interesu (jaką stanowią np. producenci kukurydzy) wyłania się grupa zrzeszająca kilku lub kilkunastu największych potentatów rynkowych wyspecjalizowanych w produkcji

54 Tak np. A. Szymańska, *Public Relations w systemie zintegrowanej komunikacji marketingowej*, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław 2004, s. 266.

55 Zauważmy, że jedno i drugie działanie jest ukierunkowane na wywieranie wpływu na administrację.

56 Patrz: A. Matysiak, *Samorząd gospodarczy w świetle koncepcji społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, red. B. Klimczak, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2000; K. Walkowiak, *Rola izb rolniczych w rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2004, s. 44–45.

tego artykułu. Zatrudniają oni grupę profesjonalnych prawników, którzy wykorzystując dostępne dla siebie źródła kontaktów z przedstawicielami legislatury, wpływają na proces kształtowania polityki eksportowej prowadzonej przez państwo w stosunku do branży kukurydzianej. Jednocześnie poprzez działania prowadzone za pośrednictwem formalnych struktur organizacyjnych potentaci na rynku produkcji kukurydzy mobilizują pozostałych, mniejszych producentów, których członkostwo w grupie oraz oferowane w ten sposób poparcie polityczne znacząco zwiększa siłę przetargową grupy.

Czy tak samo pozytywnych społecznie skutków działań – jak w pierwszym przypadku – należy upatrywać w uwieńczonych powodzeniem działaniu grupy producentów kukurydzy? Czy dopłaty uzyskane wskutek ukierunkowanych działań politycznych dotyczą wszystkich producentów tego artykułu żywnościowego w jednakowym stopniu, co potwierdzałoby wagę argumentów teoretyków pluralizmu?

Podsumowując, pierwsze słabe ogniwo w teorii pluralizmu grup interesu wynika z braku precyzyjnego oddzielenia grupowej aktywności w ramach struktur społeczeństwa obywatelskiego, samorządu gospodarczego oraz lobbingu *sensu stricto*. Nie oznacza to oczywiście, że pluraliści stawiają tutaj znak równości. Budują wszakże swoją konstrukcję teoretyczną na głębokim przeświadczeniu o integracji grupy z systemem politycznym. Zespolenie grupy z procesem decyzyjnym zaciera istotną granicę pomiędzy stopniem powiązania poszczególnych grup z interesem społecznym, a tym samym redukuje możliwość prawidłowej oceny skutków społecznych działalności lobbingowej.

W podejściu pluralistycznym do sfery oddziaływań pomiędzy grupami nacisku a administracją wyeksponowany jest rynek konstruowania polityki. Na jego arenie zapadają wszystkie strategiczne ustalenia publiczne. Ze zrozumiałych względów nie można z tego czynić zarzutu w stosunku do pluralistów. Ich dociekania koncentrują się po prostu na tej sferze relacji publicznych. Zastanówmy się jednak, w jaki sposób możliwość wpływania na władzę koresponduje z okresowym aktem wyborczym.

Z ekonomicznego punktu widzenia można go sprowadzić do zawarcia kontraktu pomiędzy wyborcą a wybieralnym politykiem⁵⁷. Jest to kontrakt na realizację określonego profilu polityki rządowej. Jest ona wyrazem, po pierwsze, oceny określonej sytuacji społeczno-gospodarczej (innymi słowy: zdefiniowania rzeczywistości); po drugie, przedstawi-

57 Por. M. Kalinowski, *Kontrakt wyborczy czy artykulacja interesów? Dylematy kształtowania polityki gospodarczej na szczeblu lokalnym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 320, Wrocław 2013, s. 41–44.

nia celów przyświecających określönemu programowi politycznemu; po trzecie, sposobu dochodzenia do postulatów głoŝonych w ramach kampanii wyborczej. Powtórný akt wyborczy stanowi wyraz oceny postulatów głoŝonych w kampanii wyborczej z poczynaniami konkretnej partii politycznej (wybieralnego polityka) w minionej kadencji parlamentu. Gdyby w trakcie kadencji parlamentu nie dochodziło do jakichkolwiek kontaktów pomiędzy stronami kontraktu, moglibyśmy ów mechanizm przyrównać do okresowej oceny zarządu (np. spółki giełdowej) przez akcjonariuszy: „jeżeli wypełniłeś założone w roku ubiegłym (w minionych wyborach) postulaty, daję ci swój głos poparcia; jeśli nie – wnioskuje o brak absolutorium”.

Podobnie jak w przypadku zwykłego kontraktu rynkowego, również kontrakt wyborczy bazuje na wzajemnej wymianie korzyści pomiędzy stronami. Zapłatą wybieralnego polityka za głos wyborczy jest określony pakiet korzyści, które staną się udziałem wyborcy, jeśli zostaną dotrzymane warunki kontraktu.

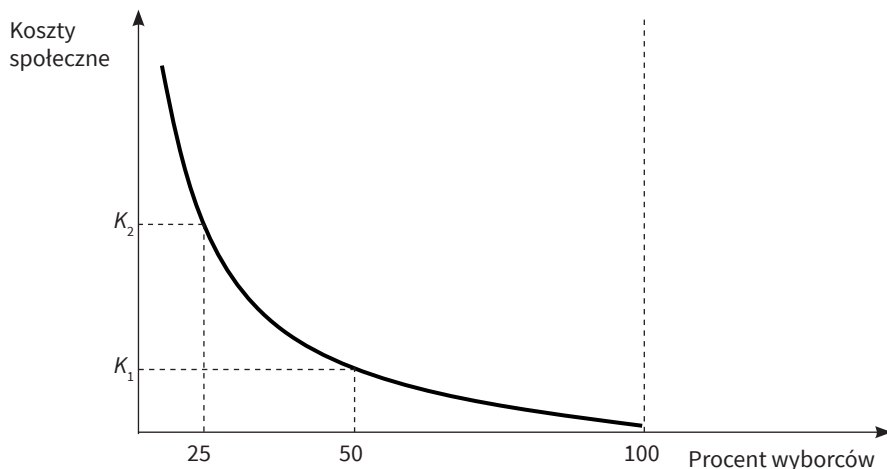
Każdy kontrakt rynkowy może być renegotjowany przez zainteresowane strony, z tym, że w realiach gospodarczych na zmianę warunków muszą wyrazić zgodę wszystkie strony. Pomiędzy okresowymi aktami wyborczymi głoŝącym przysługuje możliwość wpływania na aktualnie sprawujących władzę. Przyjmijmy zatem, że lobbing jest aktem renegotjacji warunków kontraktu wyborczego.

Zerwanie rynkowego kontraktu wyborczego przez jedną ze stron – bez renegotjacji jego warunków – generuje koszty drugiej strony. W warunkach rynkowych jest to rzecz zupełnie oczywista. Prowadzi to do wniosku, że zerwanie kontraktu wyborczego, które nastąpiło w wyniku lobbingu określonej grupy wyborców, musi generować straty dla pozostałych ich części⁵⁸. Ich wysokość zależy od szeregu czynników, m.in. od źródeł zarobkowania (sektor prywatny – sektor publiczny). Zauważmy teraz, że tylko w hipotetycznej sytuacji, w której wszyscy głoŝący w takim samym stopniu dążyliby do zmiany obowiązującego kontraktu, ich straty byłyby równe zeru⁵⁹. Teoretycy pluralizmu grup interesu ograniczają się do tego właśnie przypadku.

58 W tym miejscu interesują mnie jedynie koszty, które stanowią sumę indywidualnych strat wynikających ze złamania kontraktu wyborczego. Inny rodzaj kosztów związanych z lobbingiem omawiam w dalszej części tego rozdziału.

59 Przedstawioną analizę można przeprowadzić w odmienny sposób, eksponując „wolność polityczną” jako podstawowy filar współczesnych demokracji. Zauważmy, że w ramach aktu wyborczego wolność polityczna każdego z obywateli odzwierciedla się w dwóch przypadkach. W pierwszym wyraża się ona w nieskrępowanym prawie do wyboru partii politycznej – wybieralnego przedstawiciela, który w swoim programie politycznym maksymalnie odwzorowuje preferencje głoŝą-

Kiedy chociaż jeden głosujący nie partycypuje w zmianie reguł kontraktu będącej skutkiem lobbyngu, powstaje określony koszt społeczny. Przeprowadzoną wyżej analizę obrazuje rys. 5.2.



Rysunek 5.2. Koszty społeczne złamania kontraktu wyborczego

Źródło: opracowanie własne.

Koszty społeczne wynikające ze złamania kontraktu wyborczego są malejącą funkcją procenta wyborców, którzy pomiędzy okresowymi aktami wyborczymi decydują się na działalność lobbyngową.

Prowadzone w tym miejscu rozważania mają oczywiście charakter czysto teoretyczny, niemniej jednak moim zamiarem jest zwrócenie uwagi na obiektywne koszty społeczne związane z lobbyngiem, które dla pluralistów nie mają praktycznie żadnego znaczenia. Jeśli wszakże ten rodzaj kosztów uwzględniamy w analizie relacji wolnorynkowych, to dlaczego w przypadku wyborów politycznych mielibyśmy uznać je za nieistnieją-

cego. W drugim przypadku głosujący dokonuje okresowej oceny kandydata. Możliwość jego pozostawienia na stanowisku publicznym lub odwołania jest także przejawem wolności. Innymi słowy, wolność polityczna jednostki realizuje się w ramach kontraktu zawieranego z wybieralnym politykiem. Kiedy jednak tej samej jednostce (grupie) przysługuje możliwość czynnego wpływania na ustawodawcę, dochodzi do sprzeczności. Wolność wyboru i będąca jej konsekwencją wolność oceny stoi w sprzeczności z wolnością wpływania na administrację. Dzieje się tak, ponieważ każde działanie lobbyngowe prowadzące do zmiany decyzji ustawodawcy jest złamaniem reguł kontraktu wyborczego. Z kolei łamiąc zasady kontraktu wyborczego, naruszamy wolność polityczną oceny skutków jego realizacji.

ce? Wydaje się, że fakt ich pomijania jest związany z praktycznym brakiem możliwości oszacowania takich kosztów oraz z ich nierównomiernym rozkładem w ramach podmiotów współtworzących grupy interesu. Przywołując argumentację przedstawioną w rozdziale III, można powiedzieć, że właściwie każda decyzja polityczna generuje nierównomierny rozkład korzyści i kosztów. W zajmującym nas przypadku jest jednak istotne, że lobbying zmienia ustalenia zapadające w ramach aktu wyborczego.

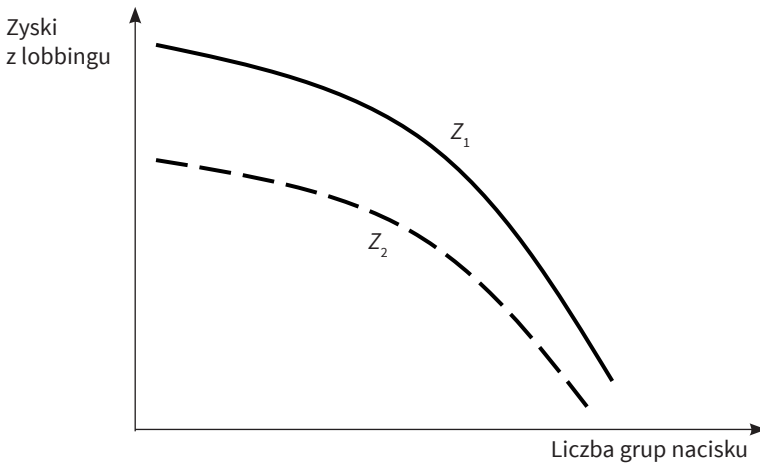
Aby lepiej pokazać straty społeczne wynikające z zerwania kontraktu wyborczego wskutek lobbingu, przywołajmy jego prosty przykład na gruncie lokalnym. W trakcie kampanii wyborczej na urząd burmistrza polityk *X* głosi postulat budowy wysypiska odpadów komunalnych o określonym usytuowaniu. Pełniąc swój urząd, na skutek lobbingu firmy deweloperskiej, zmienia plan zagospodarowania przestrzennego gminy i prowadzi inwestycję w zupełnie innym miejscu. Założmy dodatkowo, że ze względu na nowe usytuowanie inwestycji zyskuje ona poparcie większości, która w procesie konsultacji społecznych popiera nowy projekt burmistrza. Takie rozstrzygnięcie projektu inwestycyjnego generuje koszty dla tych wszystkich mieszkańców, którzy poparli – poprzez akt wyborczy – pierwotne usytuowanie wysypiska. Zauważmy, że nie ma tutaj znaczenia, czy nowy projekt spełnia oczekiwania większej części mieszkańców gminy. Z ekonomicznego punktu widzenia lobbying zmienił pierwotne ustalenia wyborcze. Jeśli przywołalibyśmy przykłady wychodzące poza sferę lokalną, koszty złamania kontraktu wyborczego byłyby większe w skali społecznej, choć mniej odczuwalne dla jednostki⁶⁰.

Na koniec rozpatrzmy kwestię współzawodnictwa grup nacisku, które – zwłaszcza w klasycznym podejściu pluralistycznym – jest zasadniczym elementem kreacji ładu publicznego oraz czynnikiem redukującym zyski polityczne lobbystów.

Przeważająca część teoretyków wyboru publicznego skłania się do wniosku, że w tym zakresie argumentacja klasyków pluralizmu wydaje się trafna⁶¹. Nie powtarzając argumentów, które wyłożyłem w poprzednim rozdziale, przypomnę tylko, iż wszelkie posunięcia wybieralnych polityków muszą – przynajmniej w części – uwzględniać ryzyko utraty poparcia wyborczego potencjalnego elektoratu. Krótko mówiąc, można założyć, że wzrost popytu grup nacisku na regulacje zwiększa ich cenę. Działa tu dokładnie ten sam mechanizm kształtowania popytu i podaży, co w przypadku rynku. Na rys. 5.3 pokazano potencjalne zyski lobbystów w funkcji intensyfikacji lobbingu.

60 Np. poprzez brak obligatoryjnych konsultacji społecznych w sferze makrodecyzji.

61 Zob. np. G. M. Grossman, E. Helpman, *Special Interest Politics*, The MIT Press, Cambridge 2002; S. Lohman, *A Signaling Model of Informative and Manipulative Political Action*, „American Political Science Review” 1993, no. 87, s. 319–333.



Rysunek 5.3. Zyski z lobbyngu w funkcji rywalizacji grup nacisku

Źródło: opracowanie własne.

Zilustrujmy to kolejnym prostym przykładem. Załóżmy, że renta polityczna możliwa do uzyskania w wyniku lobbyngu wynosi 900 USD. Koszty jego prowadzenia są równe 100 USD. W pierwszym przypadku działalność lobbyngową prowadzi jeden podmiot. Ponosi koszty lobbyngowania i uzyskuje tytułem renty 800 USD. W drugim przypadku mamy do czynienia z rywalizacją trzech niezależnych lobbyngistów. Koszty prowadzenia lobbyngu są dla każdego z nich równe i wynoszą w dalszym ciągu 100 USD. Na podstawie ustaleń poczynionych w poprzednim rozdziale (definicja lobbyngu na poziomie relacji wybieralny polityk – lobbyngista) mamy tu możliwe dwa scenariusze wydarzeń. W pierwszym po negocjacjach wygrywa jeden z lobbyngistów, który uzyskuje rentę w wysokości 900 USD. Należy jednak założyć, że konkurencja pomiędzy lobbyngistami doprowadzi do przelicytowania początkowych kosztów lobbyngu, które wyniosą teraz nie 100 USD, a np. 200 USD (zwiększenie nakładów na kampanię wyborczą). Zarówno z punktu widzenia polityka, jak i lobbyngistów jest to działanie racjonalne (w innym wypadku każdy z podmiotów traci potencjalną rentę). Tym samym zysk wygrywającego lobbyngisty wyniesie 700 USD. W drugim wariantcie polityk nie podejmie negocjacji z lobbyngistami, ale podzieli rentę na trzy równe części. Koszt lobbyngowania jest w związku z tym stały i wynosi – jak w pierwszym przypadku – 100 USD, czyli udziałem każdego z lobbyngistów jest zysk w wysokości 200 USD. W obu wariantach spadają zyski lobbyngistów, co potwierdza analizę pokazaną na rysunku 5.3 (z tym, że w drugim wariantcie krzywa zysku przemieści się z pozycji Z_1 do Z_2).

Należy podkreślić, że rywalizacja lobbystów może prowadzić do sytuacji, w której wzrost ceny, jaki muszą ponieść potencjalni lobbysci, odpowiada zmniejszeniu skali ich subsydiowania, mniejszym kontyngentem celnym itp. Ten wariant postulują pluraliści.

Powstaje jednak pytanie: czy w praktyce procesu politycznego rzeczywiście dochodzi do rywalizacji grup nacisku w takim stopniu, który pozwala przyjąć paradygmat „presji i oporu”? Zauważmy, że na rynku konstruowania polityki w gruncie rzeczy mamy do czynienia tylko z kilkoma możliwymi konfiguracjami rywalizacji⁶². Najczęściej jest to konkurencja pomiędzy branżowymi grupami nacisku w ramach danego sektora gospodarczego (producenci wieprzowiny – producenci wołowiny) oraz sektorowymi związkami zawodowymi. W warunkach realnych współzawodnictwo między grupami nacisku przebiega zwykle w ramach konkretnego rynku konstruowania polityki (np. sektor energetyczny, leśnictwo itp.). Ustalenia dotyczące regulacji konkretnych rynków zapadają zwykle w poszczególnych departamentach czy ministerstwach.

Podsumowując – pluraliści opisują nowoczesne społeczeństwa demokratyczne, które ukształtowały przez lata nauki demokracji charakterystyczną dla siebie kulturę i dojrzałość polityczną. Przez „dojrzałość demokratyczną” społeczeństwa należy rozumieć, z jednej strony, obywatelską świadomość wagi i roli aktywnego współuczestniczenia jednostki w życiu publicznym państwa, a z drugiej – ogólnie przyjęte formuły prawne oraz rozwiązania instytucjonalne stwarzające obywatelom możliwość aktywnego zaangażowania się w sprawy publiczne. Statystyczna jednostka, która za pośrednictwem uporządkowanych struktur organizacyjnych może oddziaływać na kształt procesów gospodarczych na różnych poziomach partycypacji politycznej jest postrzegana jako centralny podmiot społeczeństwa demokratycznego, tj. otwartego na negocjacje, dyskusję polityczną, ceniącego siłę wysuwanej argumentacji.

Jest to wzorcowy sposób podejścia do działań zbiorowych, charakterystyczny dla szerokiego odłamu teorii politologii i socjologii. Jednak to, co z pluralistycznej perspektywy społeczeństwa zaangażowanego w działania na forum publicznym stanowi o sile argumentów wysuwanych przez D. Trumana i kontynuatorów jego myśli, z perspektywy bilansu korzyści i kosztów społecznych generowanych wskutek tak rozumianej aktywności nie posiada znamion praktycznej użyteczności. W kontekście omawianej tu problematyki pojawiają się bardziej ogólne pytania o przyczyny różnego stopnia zorganizowania grup działających w przestrzeni publicznej,

62 Chyba że przyjmiemy sztuczne założenie o rywalizacji wszystkich ze wszystkimi. W warunkach realnych jest to po prostu niemożliwe.

o płaszczyznę związania ich interesów z pozostałą częścią społeczeństwa oraz skalę podejmowanych działań. Na żadne z tych pytań nie znajdujemy odpowiedzi w teorii pluralizmu grup interesu.

3. Koszty lobbingu w koncepcji *rent-seeking*

Teoria poszukiwania renty politycznej (*theory of rent-seeking*) stanowi ważną gałąź badawczą teorii wyboru publicznego⁶³. Najważniejsze prace w ramach tego nurtu powstały na Uniwersytetach Stanowych w Wirginii i Chicago na przełomie lat 60. i 70. XX w.⁶⁴

Mysłą przewodnią teorii *rent-seeking* jest: (1) objaśnienie źródeł powstawania korzyści politycznych (tzn. niepochodzących z działalności produkcyjnej i usługowej); (2) oszacowanie kosztów społecznych związanych z działalnością grup nacisku. W zakresie punktu 1 teoria poszukiwania renty jest zbieżna z *interest-group theory of government*, o której mówiłem w poprzednim rozdziale. Podstawowa różnica między tymi podejściami polega na przełożeniu akcentu z relacji: lobbysta – wybieralny polityk, lobbysta – nominowany biurokrata na efekt lobbingu, którym jest uzyskiwana przez grupę nacisku renta monopolowa⁶⁵. Warto to

63 Powszechnie dziś akceptowana nazwa teorii pochodzi od artykułu Anne O. Krueger, która analizowała efekty kontyngentów importowych wprowadzanych przez rządy Indii i Turcji w latach 60. XX w. Szerzej zob.: A. O. Krueger, *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, „The American Economic Review” 1974, vol. 64, no. 3, s. 291–303.

64 Zob. G. Tullock, *The Welfare Costs of tariffs, Monopolies and Theft*, „Western Economics Journal” 1967, vol. 5, s. 224–232; idem, *The Cost of Transfers*, „Kyklos” 1971, no. 4, s. 629–643; idem, *Efficient rent seeking*, [w:] *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, eds. J. M. Buchanan, R. D. Tollison, G. Tullock, Texas A&M University Press, College Station 1980; J. M. Buchanan, *Rent Seeking and Profit Seeking*, [w:] *Toward a Theory...*; R. A. Posner, *The Social Costs of Monopoly and Regulation*, „Journal of Political Economy” 1975, no. 83, s. 807–827. Przegląd dorobku zob.: R. D. Tollison, *Rent Seeking: A Survey*, „Kyklos” 1982, vol. 35, s. 575–602; idem, *Is the Theory of Rent-Seeking Here to Stay?*, [w:] *Democracy and Public Choice. Essays in Honor of Gordon Tullock*, ed. Ch. K. Rowley, Basil Blackwell, Oxford 1987, s. 143–158; *The Political Economy of Rent-Seeking*, eds. Ch. K. Rowley, R. D. Tollison, G. Tullock, Kluwer Academic Publishers, Boston 1988.

65 Jerzy Wilkin słusznie zauważa, że większa część dorobku teorii wyboru publicznego dotyczy analizy mechanizmów kreacji rent sztucznie wykreowanych, która są m.in. owocem zjawiska *rent-seeking*. Por. J. Wilkin, *Pogoń za rentą przy pomocy mechanizmów politycznych*, [w:] *Teoria wyboru publicznego*, red. J. Wilkin, Wyd. Scholar, Warszawa 2005, s. 206.

podkreślić, ponieważ w polskiej literaturze przedmiotu traktuje się często *theory of rent-seeking* jako synonim – w większym bądź mniejszym stopniu – działalności lobbingowej⁶⁶. W tym fragmencie skoncentrujemy się zatem na punkcie 2, uznając pogląd Roberta D. Tollisona, że podobnie jak teoria interakcji grup nacisku z rządem (*interest-group theory of government*) eksponuje istotę relacji lobbystów z administracją, tak teoria poszukiwania renty (*theory of rent seeking*) eksponuje koszty społeczne związane z prowadzeniem lobbingu⁶⁷.

Podstawową tezę artykułu G. Tullocka – *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft* – który otworzył dyskusję na temat przechwytywania sztucznie wykreowanych transferów można streścić następująco: wynikająca z charakteru dóbr wspólnych (dobra *quasi-publiczne* – patrz rozdział III) możliwość uzyskania politycznej renty monopolowej skutkuje wydatkowaniem rzadkich zasobów przez grupy nacisku, zaś koszt alternatywny tych zasobów powiększa tradycyjnie rozumiane koszty społeczne monopolu⁶⁸. Innymi słowy, działalność lobbingowa generuje podwójny koszt społeczny: wynikający z prowadzenia lobbingu plus uzyskanego przez grupę monopolu. W założeniu G. Tullocka dążenie do zysków politycznych oznacza poszukiwanie źródeł dodatkowego dochodu w kontaktach z organami wykonawczymi i legislacyjnymi państwa poprzez inwestowanie przez grupy rzadkich zasobów⁶⁹. Źródłem renty po-

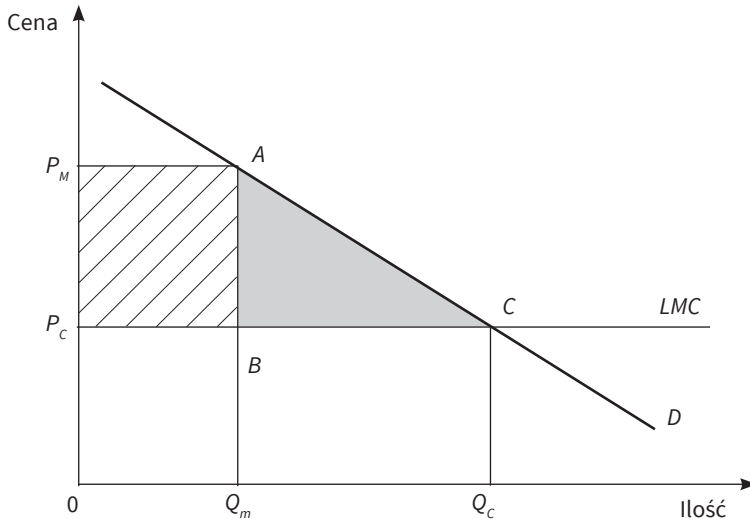
66 W tym kontekście nie przekonuje propozycja Stanisława Sztaby, który podstawową różnicę pomiędzy aktywnym poszukiwaniem renty a lobbingiem widzi w ukierunkowaniu pierwszego rodzaju działalności na cele o charakterze *stricte* gospodarczym. Prowadzi go to do ogólnie błędnej konkluzji, że „lobbing prowadzony w celach gospodarczych jest jednym z narzędzi aktywnego poszukiwania renty”. Por. S. Sztaba, *Aktywne poszukiwanie renty. Teoria. Przykłady historyczne. Przejawy w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych*, Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2002, s. 8. Jeśli lobbing jest – jak powiedziano w rozdziale I – aktywnością publiczną, prowadzoną na bazie określonych strategii, form i metod, to czym innym, jeśli nie tym samym, może być aktywność ukierunkowana na poszukiwanie renty?

67 R. D. Tollison, *The Interest-Group Theory of Government: Problems and Prospects*, „Kyklos” 2001, vol. 54, s. 470.

68 G. Tullock, *The Welfare Costs...*

69 Terminu *rent seeking* nie należy mylić z ekonomicznym pojęciem „dążenia do zysku” (*profit seeking*). W warunkach gospodarki wolnorynkowej poszukiwanie przez producenta możliwości dodatkowych zysków płynących z wdrażania nowych technologii, racjonalizacji produkcji, wprowadzania na rynek nowo opatentowanych produktów itp. prowadzi do uzyskiwania renty monopolistycznej wynikającej z postępu i innowacji, która w takim rozumieniu jest dla producenta nagrodą za przedsiębiorczość, dla gospodarki oznacza efektywną alokacją zasobów, a społeczeństwu przynosi w długim terminie wzrost dobrobytu. W warunkach konkurencyjnych uzyskane w ten sposób renty ekonomiczne są oczywiście tymczasowe. Odminną sytuację oznacza poszukiwanie renty poprzez rynek polityczny i dostęp do legislatury, do czego odnoszą się opracowania teoretyczne koncepcji *rent seeking*.

litycznej są określone przywileje rynkowe, dominująca pozycja na rynku itp. Działania takie mają miejsce kosztem strat będących udziałem konsumentów i podatników⁷⁰.



Rysunek 5.4. Koszty społeczne „poszukiwania renty”

Źródło: R. D. Tollison, *Rent Seeking: A Survey*, „Kyklos” 1982, vol. 35, s. 580.

Na rys. 5.4 pokazano straty społeczne generowane przez renty monopolistyczne, uzyskane na skutek działalności lobbyngowej. P_C oznacza cenę ukształtowaną na rynku doskonale konkurencyjnym, natomiast P_M – cenę monopolistyczną uzyskaną przez działania lobbyngowe. Wzrost ceny z P_C do P_M powoduje spadek siły nabywczej konsumentów, co bezpośrednio przekłada się na straty nabywców rezygnujących z kupna danego produktu, wyrażone polem $A B C$ (tzw. trójkąt Harbergera)⁷¹. W konsekwencji przyznanych przywilejów monopolista otrzymuje rentę monopolistyczną równą polu $P_M A B P_C$. W tradycyjnym ujęciu monopolu przyjmuje się, że jest to czysty transfer dochodów od konsumentów do sprzedawcy, nie obciążony kosztami społecznymi.

70 G. Tullock, *The Cost of Transfers...*, s. 629–643, R. D. Tollison, *Rent Seeking...*, s. 575–602.

71 Według szacunków przedstawionych w klasycznym opracowaniu Arnolda C. Harbergera koszty monopolu wygenerowane w wyniku odplywu nabywców wynosiły ok. 1% dochodu narodowego Stanów Zjednoczonych. Por. A. C. Harberger, *Monopoly and Resource Allocation*, „The American Economic Review” 1954, vol. 44.

Tullock zakwestionował tradycyjny sposób postrzegania monopolu, przyjmując, że do strat społecznych wynikających z przyznawanego monopolu należy także doliczyć koszt alternatywny (*opportunity cost*) zasobów poniesionych przez grupy nacisku w celu uzyskania monopolistycznych przywilejów. Z punktu widzenia korzyści ogólnospołecznych są to zasoby zmarnowane. Nie wspierają one bowiem działalności inwestycyjnej, rozwoju nowych technologii itp., natomiast służą promowaniu ustaw i regulacji, które nie mają bezpośredniego przełożenia na wzrost potencjału gospodarczego. Straty społeczne wynikające z poszukiwania renty wyznacza w takim wypadku pole $P_M A C P_C$. Według Tullocka działania lobbystyczne prowadzą do zwielokrotnionych strat w efektywności dostarczania dóbr publicznych, ponieważ w sytuacji, kiedy aktywne naciski polityczne napotykać na sprzeciw ze strony pozostałej części społeczeństwa, koszty społeczne lobbingu ulegają dalszemu zwielokrotnieniu. Wzrost kosztów jest spowodowany kontradycjami podmiotów, które na przywilejach zagwarantowanych przez rząd grupom nacisku najwięcej straciły i starają się temu czynnie przeciwdziałać.

Jak zauważa Mirosław Raczyński, przedmiotem sporów pozostaje to, czy wartość zasobów zaangażowanych w naciski polityczne przewyższa, jest równa czy też jest mniejsza od rozmiaru renty (pole $P_M A C P_C$)⁷². Nakłady na lobbing zależą przede wszystkim od realnych możliwości zmiany określonej polityki rządowej oraz od prawdopodobnej skali działań grup opozycyjnych. Jeżeli na rynku konstruowania polityki występuje silna opozycja przeciwstawnych grup nacisku, to koszty ewentualnej działalności lobbystycznej są nieporównywalnie większe niż w sytuacji, w której interesy podlegają koncentracji. Zyski netto lobbystów wynikające z przyznawanych rent monopolistycznych są równe wysokości renty pomniejszonej o nakłady przeznaczane na ubieganie się o ochronne regulacje (np. wynagrodzenia prawników, koszty utrzymywania biura itp.) oraz części renty będącej czystym transferem od monopolisty do dostawców ochronnych regulacji⁷³.

W konkluzji artykułu *The Social Costs of Monopoly and Regulation* Richard Posner zauważa, że możliwy jest przypadek zupełnego rozproszenia rent. Wyobraźmy sobie sytuację, w której renta monopolowa jest warta 100 000 USD. Na rynku konstruowania polityki występuje 10 niezależnych od siebie podmiotów (oferentów), a każdy z nich przeznacza 10 000 USD na lobbing⁷⁴. Jeśli jeden z oferentów uzyska rentę monopoli-

72 M. Raczyński, *Społeczne koszty monopolu w świetle teorii pogoni za rentą*, „Ekonomista” 1994, nr 6, s. 795.

73 S. Sztaba, *Aktywne poszukiwanie renty...*, s. 36.

74 R. Posner przyjmuje założenia, że prawdopodobieństwo sukcesu każdej grupy nacisku jest wprost proporcjonalne do wartości jej inwestycji w stosunku do inwestycji pozostałych grup. Por. R. A. Posner, *The Social Costs...*, s. 809.

styczną równą 100 000 USD, to jego zysk z lobbingu wynosi 90 000 USD. Suma kosztów przeznaczonych na lobbing przez wszystkich uczestników jest równa wartości renty monopolowej. Krótko mówiąc, ze społecznego punktu widzenia renta została rozproszona (*dissipated*)⁷⁵.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że koszty strat społecznych spowodowanych działalnością grup nacisku można opisać następującym równaniem.

$$KS = KZK + KL + KM \quad (1)$$

gdzie:

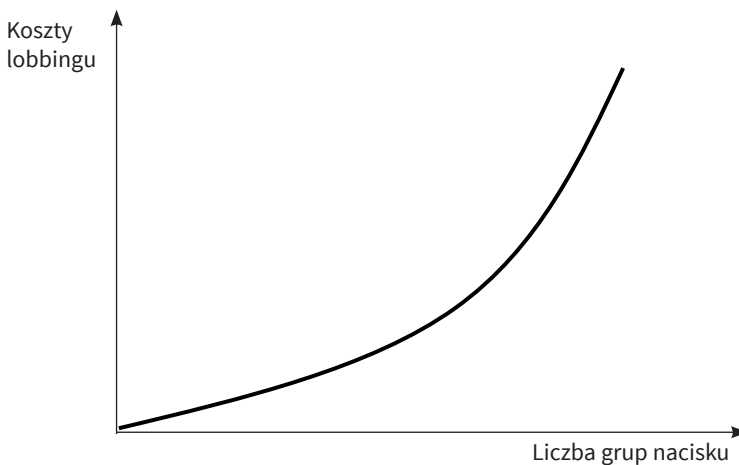
KS – koszty strat społecznych;

KZK – koszty zerwania kontraktu wyborczego;

KL – koszty lobbingu (nakłady na działalność + renty administracji);

KM – koszty przyznawanych monopolii.

Zauważmy, że wzrost ogólnej liczby grup nacisku (intensyfikacja rywalizacji) pociąga za sobą: 1) wzrost kosztów lobbingu – w każdym z możliwych przypadków – zamieszczony rys. 5.5; 2) spadek kosztów zerwania kontraktu wyborczego; 3) spadek bądź ten sam poziom kosztów przyznawanych monopolii.



Rysunek 5.5. Koszty prowadzenia lobbingu w funkcji rywalizacji grup nacisku

Źródło: opracowanie własne.

⁷⁵ Ibidem, s. 812.

W literaturze przedmiotu toczy się dyskusja na temat możliwych wariantów rozkładu kosztów społecznych lobbingu. Istotną cechą modeli teoretycznych jest założenie dotyczące konkurencyjności poszczególnych gałęzi rynków konstruowania polityki. W przypadku restrykcyjnego prawodawstwa, ograniczającego możliwość „wejścia” na sektorowe rynki konstruowania polityki, następstwem może być przyznanie korzystnej karty przetargowej grupom nacisku, które dysponują największym potencjałem finansowym. W takim przypadku rosną koszty społeczne przyznanego monopolu. Kiedy rozwiązania odnośnie do udziału grup nacisku w procesie stanowienia prawa umożliwiają im niczym nie ograniczony dostęp do sfery podejmowania decyzji politycznych (model silnego korporatywizmu), to proporcjonalnie do liczby współzawodniczących grup rosną koszty społeczne związane z *opportunity cost* zasobów przeznaczanych na działania lobbystyczne, możemy jednak założyć, że maleją koszty przyznawanych monopolu. Zauważmy, że w ekstremalnym przypadku może dojść do stopniowego zastępowania mechanizmu wolnorynkowego – mechanizmem regulacji oraz ingerencji państwa, które w związku z narastającym zjawiskiem lobbingu musi korygować mechanizmy przyznawania rent, budząc tym samym sprzeciw grup opozycyjnych. Oczywiście jest to przypadek czysto teoretyczny, ponieważ koszty związane z działalnością lobbystyczną, tj. koszty organizacji grupy (m.in. obejmujące koszty związane z ograniczaniem zachowania „wolnego strzelca”), koszty zatrudniania profesjonalnych lobbystów oraz utrzymywania przedstawicieli i biur łącznikowych, a także koszty związane z pozyskiwaniem informacji skutecznie redukują liczbę grup zaangażowanych czynnie w procesy kształtowania polityki sektorów gospodarczych.

Do oszacowania strat społecznych powodowanych przez lobbing prowadzą dwie drogi⁷⁶. Pierwsza z nich polega na prowadzeniu badań dotyczących konkretnego sektora gospodarczego. Poprzez oszacowanie rozmiarów renty konsumenta przejętej przez grupy nacisku można pokazać rozmiary transferu dochodów od gospodarstw domowych (podatników) do grup nacisku. Tego typu badania są precyzyjne, lecz tylko w stosunku do wąskiego wycinka omawianego zjawiska. W szerszym odniesieniu – do gospodarki – są obarczone stosunkowo dużym ryzykiem błędu. Drugi sposób szacowania następstw społecznych lobbingu polega na pominięciu badań gałęziowych i odnoszeniu się *a priori* do całości gospodarki⁷⁷. W literaturze *public choice* znajdujemy szereg takich prób. Według szacunków R. Posnera koszty społeczne związane z działaniami zorganizowanego lobby (wysokości rent monopolistycznych) wynoszą

76 S. Sztaba, *Aktywne poszukiwanie renty...*, s. 60.

77 Ibidem.

w USA średnio 3% PKB⁷⁸. Wspomniana na wstępie Anne O. Krueger szacowała je na 7% PKB w Indiach oraz 15% w Turcji⁷⁹.

Rozmiar niniejszej monografii nie pozwala na szersze omówienie pozostałych modeli w ramach koncepcji *rent-seeking*⁸⁰. Należy jednak podkreślić, że wszystkie prace czołowych przedstawicieli Uniwersytetu Wirginii, tj. J. M. Buchanana, G. Tullocka oraz R. D. Tollisona, łączy wspólna teza mówiąca o zdecydowanie negatywnych konsekwencjach społecznych zorganizowanych nacisków politycznych.

4. Uwagi końcowe

Klasycy demokracji przedstawicielskiej eksponują konieczność zapewnienia niezależności wyborów legitymizowanej władzy od wpływu wywieranego przez jednostki i grupy pomiędzy kolejnymi aktami wyborczymi. Scedowanie decyzji na wybieralnych przedstawicieli jest u nich konsekwencją racjonalnej akceptacji rozwiązań umożliwiających sprawne funkcjonowanie systemu przedstawicielskiego. Jednocześnie poprzez możliwość okresowej oceny wyborczej społeczeństwo zachowuje określony stopień kontroli nad poczynaniami swoich przedstawicieli.

Klasycy pluralizmu grup interesu zbudowali swoją teorię na założeniu, iż akt wyborczy sprowadza się do wyboru opcji politycznej⁸¹. Właściwa „gra polityczna” jest efektem zjawiska presji i oporu różnorodnych grup, których formowanie i organizacja stanowi wyraz spontanicznego udziału społeczeństwa w procesie dochodzenia do decyzji publicznych.

Gdyby te skrajne perspektywy teoretyczne porównać „miarą” wyznaczającą optimum procesu politycznego – czyli pojęciem demokracji bezpośredniej – to na bazie argumentacji czysto teoretycznej wyższą ocenę uzyskałaby koncepcja pluralistów. W krańcowym przypadku ich teorii dochodzi do sytuacji, w której każda zorganizowana grupa, dysponując

78 R. A. Posner, *The Social Costs...*

79 A. O. Krueger, *op. cit.*

80 Dynamiczny wariant modelu *rent seeking* zaproponowali Michael A. Brooks oraz Ben J. Hejdra. Zob. M. A. Brooks, B. J. Hejdra, *In Search of Rent-Seeking*, University of Tasmania, 1986. Omówienie w literaturze polskiej zob. M. Raczyński, S. Sztaba, A. Walczykowska, *W pogoni za rentą*, Oficyna Wydawnicza READ ME, Warszawa 1998, s. 44–48.

81 Jak zauważa Robert A. Dahl, decyzje wyborcze określają ogólne cele polityki i wyznaczają szerokie granice dopuszczalnym środkiem jej realizacji. Por. R. A. Dahl, *Demokracja...*, s. 464.

jednakowym dostępem do procesu konstruowania polityk sektorowych, przyjmuje rolę zbiorowego rzecznika interesów indywidualnych. Tym samym ostateczny kształt polityki gospodarczej rządu staje się modelem odwzorowaniem preferencji społecznych, a udział w podejmowaniu decyzji przysługuje w równym stopniu wszystkim obywatelom. Jest to oczywiście wizja wyidealizowana – niemożliwa do osiągnięcia w realnych warunkach współczesnych demokracji. Na podstawie logiki kolektywnego wyboru, zaprezentowanej w rozdziale III, pokazano, że o organizacji grupy decyduje szereg czynników czysto ekonomicznych, które dla wielu z nich stanowią skuteczną barierę „wejścia” w środowisko polityczne. Nie ma państwa – powiada Mancur Olson – w którym jest możliwe osiągnięcie symetrycznej organizacji wszystkich grup, które cechuje określony stopień wspólnoty interesów. Skutkiem tego nie można mówić o uzyskaniu optymalnych wyników poprzez zbiorcze przetargi podmiotów decyzyjnych⁸².

Asymetryczna reprezentacja podmiotów zbiorowych na forum podejmowania decyzji publicznych generuje – jak pokazano wyżej – określone koszty społeczne. Przyrost kosztów prowadzenia lobbingu związany ze współzawodnictwem grup nacisku jest długookresowo opłacalny dla społeczeństwa tylko w krańcowym przypadku koncepcji pluralistów (poniesienie kosztów dochodzenia do decyzji publicznych jest opłacalne, gdy wynikający z określonego profilu polityki rozkład preferencji maksymalizuje długookresowe korzyści jednostkowe). W każdym innym przypadku – czyli w warunkach realnych – działalność lobbingowa generuje różnorodny rozkład poszczególnych składowych kosztów społecznych. Jeśli spojrzymy na spór pomiędzy zwolennikami klasycznej i pluralistycznej teorii demokracji, to na bazie analizy *public choice* wyższą ocenę uzyska pierwsza z nich. Krótko rzecz ujmując, ocena wpływu lobbingu na dobrobyt ogólnospołeczny czyniona z pozycji ekonomicznych jest w dużej mierze trudna do pogodzenia z powszechnie uznawanymi filarami współczesnych demokracji, czyli wolnością zrzeszania, swobodą wyrażania preferencji oraz możliwością podejmowania interakcji z przedstawicielami administracji publicznej. Każda ze stron sporu dysponuje silnymi argumentami na poparcie swoich tez, a dodatkową trudność generują trudne do kwantyfikacji dynamiczne zmiany zachodzące w realiach współczesnych systemów przedstawicielskich.

82 Por. M. Olson, *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven–London 1982, s. 74.

Zakończenie

Lobbing stanowi dziś integralną część procesu podejmowania decyzji publicznych. Rosnąca liczba podmiotów zainteresowanych wpływaniem na decyzje i posunięcia decydentów politycznych wydaje się stanowić racjonalną odpowiedź na poszerzający się katalog nowych regulacji, zmian obowiązującego prawodawstwa i wszelkich innych form ingerencji aparatu administracyjnego w sferze funkcjonowania gospodarki. Postępujący proces integracji europejskiej spowodował, że działalność lobbingowa nabrała charakteru ponadnarodowego. Jej celem staje się coraz częściej proces tworzenia i wdrażania polityk wspólnotowych oraz procesy harmonizacji i ujednolicania standardów prawnych dokonywanych przez instytucje Unii Europejskiej. Z drugiej strony, postępującemu zespoleniu grup nacisku z procesem decyzyjnym towarzyszą narastające kontrowersje wokół wpływu, jaki wywierają lobbyści na wybieralnych i nominowanych funkcjonariuszy administracji publicznej oraz społecznych skutków ich aktywności.

Zrozumienie całokształtu mechanizmów rządzących zachowaniem się grup nacisku jest koniecznym warunkiem prawidłowej oceny tego zjawiska oraz punktem wyjścia dla ewentualnych prób jego modyfikacji. Taki zamiar przyświecał powstawaniu tej pracy. Podstawowym celem prowadzonych badań była próba weryfikacji hipotezy, że w warunkach instytucjonalnych demokratycznego systemu politycznego lobbing prowadzi do dominacji interesów mniejszości, zmniejszając tym samym efektywność procesu podziału i redystrybucji zasobów społecznych. Do analizy problematyki lobbingu wykorzystano instrumentarium badawcze teorii wyboru publicznego oraz powstałe na jej gruncie modele teoretyczne.

Zasadniczą przesłanką powstania każdej teorii jest próba satysfakcjonującego objaśnienia rzeczywistości. W podsumowaniu należałoby zatem przedstawić sumaryczną odpowiedź na pytanie: w jakim stopniu program badawczy *public choice* przybliżył nas do poznania rzeczywistego wymiaru lobbingu?

Poczynione w monografii ustalenia dowiodły, że nie można klasyfikować lobbingu na podstawie pozytywnych bądź negatywnych konotacji, jakie budzą sposoby jego uprawiania. Lobbing jest zorganizowanym działaniem zbiorowym, które może być prowadzone za pośrednictwem określonych strategii, metod i form. Ich dobór odpowiada konkretnym, krótkookresowym uwarunkowaniom sceny politycznej, nie wynika zaś ze stopnia instytucjonalizacji lobbingu. Na bazie założeń *public choice* nie można sformułować racjonalnych argumentów na poparcie tezy, że profesjonalizacja lobbingu przekłada się na dobór strategii preferowanych przez lobbystów i grupy nacisku. Innymi słowy, ogólnie akceptowane metody monitorowania procesu ustawodawczego, doradztwa eksperckiego itp. prowadzone w ramach strategii partycypacji politycznej nie są niczym innym, jak racjonalnym działaniem w danym momencie procesu legislacyjnego. Równie dobrym argumentem „przekonywania” może być wsparcie funduszy wyborczych kandydata na wybieralny urząd publiczny bądź jego zatrudnienie w okresie, gdy nie piastuje stanowiska publicznego. Podmiotami lobbingu są grupy o charakterze prywatnoprawnym. Administracja publiczna nie dysponuje zatem żadnymi środkami ograniczającymi metody i formy lobbowania, dopóki nie wybiegają one poza obowiązujące standardy prawne. Jest to szczególnie widoczne w przypadku lobbingu prowadzonego przez byłych członków legislatury, który – choć z całą pewnością nieetyczny – jest prawnie dozwolony.

Ważnym elementem definiowania lobbingu, a jednocześnie odróżnienia grup nacisku od innych podmiotów prywatnoprawnych zabiegających o dostęp do procesu podejmowania decyzji publicznych jest cel aktywności publicznej. W każdym przypadku, kiedy celem działania są korzyści wyłącznie dla członków grupy nacisku bądź grupy interesu, którą reprezentuje, mamy do czynienia z lobbingiem. Jednocześnie wszystkie podmioty wpływające na administrację w celu zapewnienia korzyści ogólnospołecznych winny być traktowane jako organizacje trzeciego sektora, funkcjonujące w ramach instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Na podstawie analizy zaprezentowanej w niniejszej publikacji należy zgodzić się z argumentacją wysuwaną podczas prac nad regulacją lobbingu w Polsce, że włączenie organizacji pozarządowych do grona lobbystów nie znajduje merytorycznego uzasadnienia. Innymi słowy, ważny jest stopień związania interesów podmiotu lobbującego z interesem społecznym, nie zaś rozmiar grupy interesu, z którą identyfikuje się dana grupa nacisku.

Nie ulega wątpliwości, że rosnąca liczba lobbystów jest pochodną ingerencji państwa w gospodarkę. „Puszkę Pandory” otworzył wielki kryzys lat 30. XX w. Wzrost ekonomicznej roli państwa po II wojnie światowej oraz rosnące wpływy idei „demokracji pluralistycznej” uczyniły z grup

nacisku głównego gracza na scenie politycznej zachodnich demokracji. W ostatnich latach widać to dość wyraźnie na przykładzie instytucji Unii Europejskiej. Trzeba jednak pamiętać, że ogólny wzrost liczby grup nacisku – tak zresztą, jak sama ich aktywność – nie znajduje bezpośredniego przełożenia na proces legislacyjny i decyzje egzekutywy. Można powiedzieć, że jest to warunek konieczny, lecz niewystarczający, żeby można było uznać lobbing za determinantę kształtowania polityki publicznej.

Powtórzę raz jeszcze to, o czym mówiłem w toku wcześniejszych wywodów. Rzeczywista ocena lobbingu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie: jaki jest wpływ grup nacisku na sferę podejmowania decyzji publicznych na każdym szczeblu zarządzania państwem? W hipotetycznej sytuacji, gdy ich aktywność nie przekłada się na decyzje wybieralnych i nominowanych funkcjonariuszy administracji jest ona „neutralna” społecznie. Jedynym kosztem społecznym – jak powiedziano w rozdziale V – jest koszt alternatywnego wykorzystania środków finansowych przeznaczanych przez grupy nacisku na działalność lobbingową. Jest on oczywiście ważny, jednak poruszając się na gruncie liberalizmu, można powiedzieć, że kierunek wydatkowania środków pozostających w dyspozycji podmiotu prywatnego, zależy – i naturalnie powinien zależeć – tylko od jego inwencji oraz preferencji.

Aktywność grup nacisku jest wyrazem ich poparcia i żądań odnośnie do określonego kształtu polityki sektorowej. Czy te żądania zostaną zrealizowane, decydują uwarunkowania systemowe towarzyszące działalności lobbingowej. Zamiarem badawczym była ich analiza za pośrednictwem wyborów podejmowanych przez autonomicznych uczestników procesu politycznego. Jak pokazano, teoria wyboru publicznego traktuje proces polityczny jako strukturę dobrowolnej wymiany zasobów pomiędzy podmiotami współuczestniczącymi w podejmowaniu decyzji publicznych. Każdy z aktorów sceny publicznej (wyborca, biurokrata, wybieralny polityk, lobbysta) dysponuje zasobami politycznymi, które stanowią wartość dla pozostałych. Jeśli wszystkie strony wymiany racjonalnie odczytują informacje płynące z rynku i jeśli warunki sprzyjają zawieraniu transakcji, to – z ekonomicznego punktu widzenia – musi dojść do ich zawarcia. Wniosek ten odnosi się do każdego poziomu podejmowania decyzji publicznych. Niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z lobbingiem na poziomie parlamentu, czy też z wpływaniem na decyzje o charakterze lokalnym, w każdym przypadku działa ten sam mechanizm – zmienia się tylko bezpośrednio otoczenie zawieranych transakcji.

Badania teoretyczne dotyczące sfery publicznej współczesnych demokracji dowodzą, że uwarunkowania rynku wyborczego tworzą korzystne warunki do zawierania transakcji na sektorowych rynkach konstruowania polityki. Kształtowanie wizerunku politycznego poprzez media jest

kosztowne, dlatego partie oraz występujący z ich ramienia kandydaci na wybieralne urzędy publiczne potrzebują środków finansowych. Jest to, jak pokazano, zasadnicza przesłanka uzyskania wpływu na politykę przez tych, którzy go posiadają. W warunkach stabilnej sceny publicznej równie ważne są głosy grup zawodowych, uzyskujących podstawową część swoich dochodów poprzez decyzje polityczne. W tym względzie użyteczne dla partii politycznej (wybieralnego polityka) jest poparcie związków zawodowych, które – przynajmniej pośrednio – mają wpływ na kształtowanie preferencji wyborczych grup interesu, na których wyrosły.

Wydaje się, że działa tu jeszcze jeden ważny czynnik, który można określić mianem swoistego *status quo*. Zwróćmy uwagę, że każdy polityk (partia polityczna), który wchodzi na scenę publiczną, zastaje na niej określony rozkład korzyści i kosztów – inaczej rzecz ujmując, „rozkład interesów” – wynikających z danego profilu polityki gospodarczej. Jak wskazano w pracy, *quasi*-publiczny charakter bezpośrednich instrumentów polityki sektorowej determinuje przewagę lobbystów (skoncentrowane korzyści, rozproszone koszty) nad podatnikami i konsumentami. Jeśli większość elektoratu akceptuje tę sytuację, to każda deregulacja naruszająca dotychczasowe *status quo* nie tylko nie przyniosłaby (w krótkim okresie) wzrostu poparcia wyborczego ze strony podatników i konsumentów, lecz także mogłaby doprowadzić od intensyfikacji działań lobbingsowych. Społeczny odbiór takich działań mógłby skutkować sytuacją paradoksalną – działania administracji ukierunkowane na deregulację oraz ograniczanie przywilejów politycznych obróciłyby się przeciwko niej samej. Wydaje się zatem, że duża część transakcji zawieranych pomiędzy wybieralnymi politykami a lobbystami polega na nienaruszaniu przez tych pierwszych interesów ugruntowanych w poprzednich latach. Analiza rozkładu korzyści i kosztów bezpośrednich instrumentów polityki sektorowej dowiodła ponadto, że w przypadku optymalnym z punktu widzenia dobrobytu społecznego (rozproszone korzyści i koszty) działalność lobbingsowa jest nieracjonalna – prowadzenie lobbingu staje się bowiem nieopłacalne.

Podsumowując – wymienione wyżej czynniki skłaniają do wniosku, że rezultat działań ustawodawczych odzwierciedla intensywność preferencji grup nacisku, które są w stanie ponieść koszty związane z dostępem do bezpośredniej sfery podejmowania decyzji publicznych (branżowych rynków konstruowania polityki). Pozwala to tym samym pozytywnie zweryfikować postawioną w pracy hipotezę główną.

Podstawowy wniosek płynący z rozważań zaprezentowanych w niniejszej monografii można w związku z tym sformułować następująco: zjawisko lobbingu jest integralną częścią konkurencji wyborczej, która w ramach systemu przedstawicielskiego przebiega w warunkach zbliżo-

nych do oligopolu. Wpływ lobbystów na decyzje wybieralnych polityków realizuje się za pośrednictwem rynku wyborczego, na którym politycy maksymalizują prawdopodobieństwo reelekcji. Oznacza to, że źródła ograniczenia negatywnych efektów społecznych lobbingu nie można poszukiwać w regulacji prawnej tego zjawiska, lecz w uczynieniu procesu politycznego bardziej konkurencyjnym. Mam tutaj na myśli kompleksową reformę finansowania kampanii wyborczych oraz wprowadzenie mechanizmów równoważących wpływ lobbystów na decyzje polityczne.

Sposób finansowania partii politycznych powraca co pewien czas w dyskusji publicznej. W naszym kraju poruszany jest problem ich dotowania ze źródeł publicznych. Pomimo licznych kontrowersji, jakie budzą w społeczeństwie nakłady publiczne na partie polityczne, na podstawie przeprowadzonej analizy wydaje się, że jest to czynnik ograniczający powiązania świata biznesu i polityki. Z drugiej strony, pozostaje otwarta kwestia finansowania kampanii wyborczych indywidualnych polityków. Wprowadzenie istotnych ograniczeń w tej mierze nie wydaje się dziś możliwe. Naruszałoby bowiem podstawową zasadę wolności w dysponowaniu dobrami prywatnymi. Czy zatem w praktyce można ograniczać wygórowane koszty „wejścia” w politykę? W moim przekonaniu jest to możliwe tylko wtedy, gdy wyborcy zaczną zwracać szczególną uwagę na źródło pochodzenia funduszy wyborczych danego kandydata. Pewnym rozwiązaniem mogłoby tu być wprowadzenie obowiązkowej rejestracji oraz gruntownej analizy sprawozdawczej dochodów i wydatków związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej.

Wydaje się, że mechanizmem równoważącym wpływy lobbystów są wszelkiego rodzaju instytucje publicznoprawne o charakterze obligatoryjnym. Jak podkreślałem w toku wywodów, są one przez część autorów niesłusznie klasyfikowane jako podmioty lobbingu. W warunkach systemu przedstawicielskiego mogą one stanowić cenne źródło udziału określonych grup zawodowych w podejmowaniu decyzji w sprawach bezpośrednio ich interesujących. Obligatoryjny charakter wyklucza bariery (zachowanie *free rider*) formowania się takich grup. Istotną różnicą pomiędzy grupami nacisku a samorządem gospodarczym powołanym przez państwo jest także znacznie szersze powiązanie tych drugich z interesem społeczno-zawodowym.

Inne rozwiązanie polega na szerszym niż dotychczas wprowadzaniu uregulowanych prawnie konsultacji społecznych. W wielu zachodnich demokracjach dobrze funkcjonują obligatoryjne, instytucjonalne kontakty reprezentantów samorządu zawodowego i gospodarczego z rządem oraz agendami rządowymi. Szczególnym przykładem takich rozwiązań są państwa skandynawskie i Austria. Dominuje tam model rutynowych konsultacji w procesie legislacyjnym, często już na etapie przygotowywa-

nia roboczych wersji projektów ustawodawczych. Każde działanie tworzące oficjalne kanały dostępu do procesu stanowienia prawa redukuje działalność lobbingową, którą z braku takich instrumentów mogłyby prowadzić te same organizacje¹.

We wstępie do niniejszej monografii powiedziano, że lobbing jest zjawiskiem niejednoznacznym, wielowymiarowym i budzącym wśród badaczy znaczne kontrowersje. Różne sposoby podejścia do tych samych zagadnień – charakterystyczne dla obszaru badań interdyscyplinarnych – samoistnie implikują spory i dyskusje. Często mają one charakter czysto metodologiczny, zaś w innych przypadkach wynikają z subiektywnego odwzorowania rzeczywistości. Problematyka działań zbiorowych w demokracji jest na tyle szeroka, że badając to zjawisko w obrębie założeń określonej teorii, powinniśmy raczej mówić o jej przydatności, nie zaś o wyczerpującej roli w jego wyjaśnianiu.

Dlatego autor niniejszego opracowania nie uzurpuje sobie prawa do twierdzenia, iż *public choice* lepiej niż inne teorie powstałe na bazie nauk społecznych odsłania rzeczywiste mechanizmy lobbingu. Niemniej jednak, jeśli analizy przeprowadzone na gruncie tej teorii przybliżyły ekonomiczny wymiar „wywierania wpływu na władzę”, to cel niniejszej pracy został w pełni zrealizowany.

1 Co oczywiście nie oznacza, że jej nie prowadzą. Pozornie niewielka, aczkolwiek zasadnicza różnica pomiędzy lobbingiem samorządu gospodarczego (zwłaszcza prowadzonego w ramach strategii partycypacji ustawodawczej) a jego rutynowymi kontaktami z administracją wynika z faktu, że kontakty instytucjonalne nie zależą bezpośrednio od zasobów, którymi dysponuje dana organizacja.

Bibliografia

- Almond G. A., Powell G. B., *Kultura polityczna*, [w:] *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, red. W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki, PWN, Warszawa 1975.
- Almond G. A., Powell G. B., Dalton R., *Comparative Politics. A Theoretical Framework*, Longman, New York 2001.
- Anderson T. L., *The New Resource Economics: Old Ideas and New Applications*, „American Journal of Agricultural Economics” 1982, vol. 64, no. 5.
- Antoszewski A., *Grupy interesu w systemie politycznym*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2003.
- Antoszewski A., *Modele demokracji przedstawicielskiej*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
- Antoszewski A., Alberski R., *Systemy wyborcze*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
- Antoszewski A., Herbut R., *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.
- Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnego świata*, Wyd. Arcana, Gdańsk 2001.
- Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnej Europy*, PWN, Warszawa 2006.
- Arrow K. J., *Limited Knowledge and Economic Analysis*, „American Economic Review” 1974, vol. 64, no. 1.
- Arrow K. J., *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, New Haven–London 1951.
- Arrow K. J., *Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care*, „American Economic Review” 1963, vol. 53.
- Arrow K. J., Lind R. C., *Uncertainty and the Evaluation of Public Investment*, „American Economic Review” 1970, vol. 60, no. 3.
- Austen-Smith D., *Campaign contributions and access*, „American Political Science Review” 1995, vol. 89.
- Austen-Smith D., *Interest groups, campaign contributions, and probabilistic voting*, „Public Choice” 1987, no. 52.
- Austen-Smith D., *Interest groups: Money, information, and influence*, [w:] *Perspectives on Public Choice*, ed. D. C. Mueller, Cambridge University Press, Cambridge 1997.

- Ayres I., *Disclosure versus Anonymity in Campaign Finance*, [w:] *NOMOS XLII: Designing Democratic Institutions*, eds. I. Shapiro, S. Macedo, New York University Press, New York 2000.
- Bachrach P., *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*, Little Brown, Boston 1967.
- Balcerowicz L., *Państwo w przebudowie*, Wyd. Znak, Kraków 1999.
- Balcerowicz L., *Socjalizm. Kapitalizm. Transformacja. Szkice z przełomu epok*, PWN, Warszawa 1998.
- Balcerowicz L., *Wolność i rozwój: ekonomia wolnego rynku*, Wyd. Znak, Kraków 1998.
- Baldwin R. E., *The Political Economy of Trade Policy*, „Journal of Economic Perspectives” 1989, no. 3.
- Baldwin R. E., *The Political Economy of U.S. Import Policy*, MIT Press, Cambridge 1985.
- Bankowicz M., *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- Banks J. S., Weingast B. R., *The political control of bureaucracies under asymmetric information*, „American Journal of Political Science” 1992, no. 36.
- Bastelaer van T., *The Political Economy of Food Pricing: An Extended Test of the Interest Group Approach*, „Public Choice” 1998, vol. 96.
- Becker G. S., *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*, „Quarterly Journal of Economics” 1983, vol. 98, no. 3.
- Becker G. S., *Public Policies, Pressure Groups and Deadweight Costs*, „Journal of Public Economics” 1985, vol. 28.
- Bentley A., *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Transaction Publishers, New Brunswick 1995.
- Benson B. L., *High Demand Legislative Committees and Bureaucratic Output*, „Public Finance Quarterly” 1983, no. 11.
- Benson B. L., *Why Are Congressional Committees Dominated by “High Demand” Legislators?*, „Southern Economic Journal” 1981, no. 48.
- Bergson A., *A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics*, „Quarterly Journal of Economics” 1938, no. 2.
- Bernholz P., *Homo Oeconomicus and Homo Politicus: A Comment*, „Kyklos” 1998, vol. 51.
- Beyme von K., *Współczesne teorie polityczne*, Wyd. Scholar, Warszawa 2005.
- Black D., *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press, Cambridge 1958.
- Blau P. M., *Wymiana społeczna*, [w:] *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, red. W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki, PWN, Warszawa 1975.
- Blaug M., *Metodologia ekonomii*, PWN, Warszawa 1995.
- Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 2000.
- Bonardi J.-P., Hillman A. J., Keim G. D., *The Attractiveness of Political Markets: Implications for Firm Strategy*, „Academy of Management Review” 2005, vol. 30, no. 2.
- Bonnen J. T., *Transformacja rolnictwa a gospodarka światowa: wyzwania i szanse*, [w:] *Rolnicza Polska wobec wyzwań współczesności*, red. T. Hunek, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2002.
- Bouwen P., *A Comparative Study of Business Lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers*, MPIfG Discussion Paper, 2002.
- Bouwen P., *Corporate Lobbying in the European Union: Towards a Theory of Access*, EUI Working Paper SPS, 2001.
- Breton A., *Competitive Governments. An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.

- Brock W. A., Magee S. P., *The economics of special interest politics: The case of the tariff*, „American Economic Review” 1978, vol. 78.
- Brooks M. A., Heijdra B. J., *In Search of Rent-Seeking*, University of Tasmania, 1986.
- Buchanan J. M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997.
- Buchanan J. M., *From private preferences to public philosophy: The development of public choice*, [w:] *The Economics of Politics*, ed. J. M. Buchanan, Institute of Economics Affairs, London 1978.
- Buchanan J. M., *Początki, doświadczenia i idee – ocena retrospektywna*, [w:] *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, red. J. M. Buchanan, R. A. Musgrave, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005.
- Buchanan J. M., *Public Choice. Politics Without Romance*, „Policy” 2003, vol. 19, no. 3.
- Buchanan J. M., *Rent Seeking and Profit Seeking*, [w:] *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*, eds. J. M. Buchanan, R. D. Tollison, G. Tullock, Texas A&M University Press, College Station 1980.
- Buchanan J. M., *The Constitution of Economic Policy*, „American Economic Review” 1987, vol. 77, no. 3.
- Buchanan J. M., *The Economic Theory of Politics Reborn*, „Challenge” 1988, vol. 31, no. 2.
- Buchanan J. M., *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, University of Chicago Press, Chicago 1975.
- Buchanan J. M., *Towards analysis of closed behavioral systems*, [w:] *Theory of Public Choice*, eds. J. M. Buchanan, R. D. Tollison, University of Michigan Press, Ann Arbor 1972.
- Buchanan J. M., Tullock G., *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1962.
- Cawson A., *Wprowadzenie. Wielkość korporatywizmów: o konieczności mediatyzacji interesów na szczeblu pośrednim*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, t. 1, red. J. Szczupaczyński, Wyd. Scholar, Warszawa 1995.
- Chamberlin E. H., *The Theory of Monopolistic Competition*, Harvard University Press, Cambridge 1950.
- Chavas J. P., Pope R. D., *Information: Its Measurement and Valuation*, „American Journal of Agricultural Economics” 1984, vol. 65, no. 5.
- Clamen M., *Lobbying i jego sekrety*, Wyd. Felberg SJA, Warszawa 2005.
- Coate S., Morris S., *On the Form of Transfers to Special Interests*, „Journal of Political Economy” 1995, vol. 103, no. 6.
- Congressional Revolving Doors: The Journey from Congress to K Street*, Public Citizen Congress Watch, Washington 2005.
- Crozier M., Friedberg E., *Człowiek i system ograniczenia działania zespołowego*, PWE, Warszawa 1982.
- Cuper R. L., *Guide to State Legislative Lobbying*, Engineering the Law Inc., Gainesville 2003.
- Dahl R. A., *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago 1956.
- Dahl R. A., *Demokracja i jej krytycy*, Wyd. Znak, Kraków 1995.
- Dahl R. A., Stinebrickner B., *Współczesna analiza polityczna*, Wyd. Scholar, Warszawa 2007.
- Dearlove J., *Neoclassical politics: Public choice and political understanding*, „Review of Political Economy” 1989, vol. 1, no. 2.
- Democratic Theory and Practice*, ed. G. Duncan, Cambridge University Press, Cambridge 1983.
- Downs A., *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York 1957.

- Domańska A., *Wokół interwencji państwa w gospodarkę*, PWN, Warszawa 1992.
- Easton D., *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley & Sons, New York 1965.
- Easton D., *Analiza systemów politycznych*, [w:] *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, red. W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki, PWN, Warszawa 1975.
- Ehrlich S., „Grupy nacisku” w strukturze politycznej kapitalizmu, PWN, Warszawa 1962.
- Elliott M., Heath A., *The failure of CAP reform: A public choice analysis*, Institute of Economic Affairs, London 2000.
- Esteban J., Ray D., *Collective Action and the Group Size Paradox*, „American Political Science Review” 2001, vol. 95, no. 3.
- Faber M., Manstetten R., Petersen T., *Homo Oeconomicus and Homo Politicus. Political Economy, Constitutional Interest and Ecological Interest*, „Kyklos” 1997, vol. 50.
- Fatka S., Levien J. M., *Protecting the Right to Petition: Why a Lobbying Contingency Fee Prohibition Violates the Constitution*, „Harvard Journal of Legislation” 1998, no. 35.
- Fiedor B., *Działania zbiorowe w sferze zanieczyszczenia środowiska i jego ochrony. Próba objaśnienia na podstawie teorii dóbr publicznych, teorii niedoskonałości rynku oraz teorii regulacji publicznej w gospodarce rynkowej*, [w:] *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, red. A. Matysiak, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2003.
- Filipowicz L., Opawski K., *Teoria wyboru publicznego: wybrane koncepcje badawcze*, „Ekonomista” 1992, nr 3.
- Frey B. S., Schneider F., *An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the U.S.*, „Review of Economic and Statistics” 1978, no. 60.
- Friedman M., *Tyrania status quo*, [w:] M. Friedman, *Polityka i tyrania. Milтона Friedmana lekcje poszukiwania wolności*, Wyd. Heuros, Łódź 1993.
- Friedman M., Friedman R., *The Tide in the Affairs of Men*, „Economic Impact” 1989, no. 1.
- Gajda M., Tarnawska K., *Lobbying rolno a budżet Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Galbraith J. K., *Ekonomia w perspektywie*, PWN, Warszawa 1992.
- Gasparski W., *Decyzje i etyka w lobbingu i biznesie*, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2003.
- Gaudemet P. M., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
- Glapiński A., *Kapitalizm, demokracja i kryzys państwa podatków. Wokół teorii Josepha Aloisa Schumpetera*, Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2003.
- Green D. P., Shapiro I., *Pathologies of Rational Choice Theory*, Yale University Press, New Haven–London 1994.
- Grier K. B., *Campaign Spending and Senate Elections, 1978–84*, „Public Choice” 1989, no. 63.
- Grochalski S. M., *Wpływ grup interesu na proces legislacyjny*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Toruń 2003.
- Grossman G. M., Helpman E., *Competing for Endorsements*, „American Economic Review” 1999, no. 89.
- Grossman G. M., Helpman E., *Protection for Sale*, „American Economics Review” 1994, no. 84.
- Grossman G. M., Helpman E., *Special Interests Politics*, The MIT Press, Cambridge 2002.
- Gunning J. P., *Zrozumieć demokrację. Wprowadzenie do teorii wyboru publicznego*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowości, Finansów i Zarządzania, Warszawa 2001.
- Harberger A. C., *Monopoly and Resource Allocation*, „The American Economic Review” 1954, vol. 44.

- Hardin R., *Collective Action*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1982.
- Hardin R., *One for All: The Logic of Group Conflict*, Princeton University Press, Princeton 1994.
- Hayek von F. A., *Droga do zniewolenia*, Wyd. Arcana, Kraków 2003.
- Hayek von F. A., *Konstytucja wolności*, PWN, Warszawa 2006.
- Hayek von F. A., *The Use of Knowledge in Society*, „American Economic Review” 1945, vol. 35, no. 4.
- Hayek von F. A., *Znaczenie konkurencji*, [w:] F. A. von Hayek, *Indywidualizm i porządek ekonomiczny*, Wyd. Znak, Kraków 1998.
- Herbut R., *Grupy interesu a proces decyzyjny*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2003.
- Herbut R., *Interes polityczny jako kategoria politologiczna*, [w:] *Studia z teorii polityki*, red. A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1996.
- Herbut R., *Polityka przetargów industrialnych. Między paradygmatem pluralistycznym a korporacyjnym*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
- Herbut R., *Systemy partyjne Europy – mechanizmy funkcjonowania*, [w:] *Systemy polityczne współczesnej Europy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, PWN, Warszawa 2006.
- Herbut R., *Systemy polityczne w Europie – rozważania teoretyczne*, [w:] *Systemy polityczne współczesnej Europy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, PWN, Warszawa 2006.
- Herring P., *Group Representation Before Congress*, Macmillan, New York 1932.
- Heywood A., *Politologia*, PWN, Warszawa 2006.
- Historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, red. B. Lesiński, Wyd. Ars Boni et Aequi, Poznań 1995.
- Hirshleifer J., *The Analytics of Uncertainty and Information – An Expository Survey*, „Journal of Economic Literature” 1979, vol. 17.
- Hirshleifer J., *The Private and Social Value of Information and the Reward to Inventive Activity*, „American Economic Review” 1971, vol. 61.
- Hotelling H., *Stability in Competition*, „Economic Journal” 1929, no. 39.
- Huntington S. P., *Trzecia fala demokracji*, PWN, Warszawa 1995.
- Jakóbiak W., *Zmiany systemowe w Polsce a struktura gospodarki*, PWN, Warszawa 2000.
- Jakubowski M., Kaczorowski A., *Lobbying a dostęp do informacji – założenia regulacji prawnych*, [w:] *Jawność procesów decyzyjnych w Polsce – dialog, lobbying, informacja*, Materiały konferencyjne Sejmu, Warszawa 1999.
- Jankowska B., *Wpływ grup interesów na konkurencyjność w świetle koncepcji rent-seeking*, „Gospodarka Narodowa” 2001, nr 1/2.
- Jasiecki K., *Co to jest lobbying?*, [w:] K. Jasiecki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.
- Jasiecki K., *Elita biznesu w Polsce: drugie narodziny kapitalizmu*, Wyd. Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2002.
- Jasiecki K., *Lobbying gospodarczy w Polsce*, „Studia Socjologiczne” 2000, nr 4.
- Jasiecki K., *Lobbying jako narzędzie biznesu*, „Biuletyn Informacyjny Zespołu Etyki Biznesu” 2002, nr 63.
- Jasiecki K., *Lobbying w USA, Europie Zachodniej i Polsce. Podobieństwa i różnice*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4.
- Jasiecki K., *W poszukiwaniu polskiego modelu lobbyngu*, [w:] K. Jasiecki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2000.

- Jednaka W., *Proces lobbingu na wybranych przykładach (Francja, Niemcy, Wielka Brytania, USA)*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Kahn A., *The Economics of Regulation. Principles and Institutions*, MIT Press, Cambridge 1991.
- Kalinowski M., *Competition in Politics*, „Economics and Law” 2014, no. 3.
- Kalinowski M., *Ekonomiczne przesłanki lobbingu w świetle teorii public choice*, „Gospodarka Narodowa” 2005, nr 7/8.
- Kalinowski M., *Etyka konkurencji politycznej w świetle modelu Anthony’ego Downs’a*, [w:] *Globalizacja – polityka – etyka*, red. A. F. Bocian, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2012.
- Kalinowski M., *Etyka kooperacji na rynku politycznym*, [w:] *Globalizacja – polityka – etyka*, red. A. F. Bocian, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2012.
- Kalinowski M., *Historyczne uwarunkowania lobbingu w Stanach Zjednoczonych*, [w:] *Przegląd badań nad historią gospodarczą w XXI wieku*, red. R. Matera, A. Pieczewski, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Kalinowski M., *Kontrakt wyborczy czy artykulacja interesów? Dylematy kształtowania polityki gospodarczej na szczeblu lokalnym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 320, Wrocław 2013.
- Kalinowski M., *Niedyskryminacyjność podziału zasobów społecznych z perspektywy konstytucyjnej ekonomii politycznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Studia Ekonomiczne” 2012, nr 101.
- Kalinowski M., *Przedmiot lobbingu z perspektywy etycznej*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2013, t. 15.
- Kalt J., *The Economics and Politics of Oil Price Regulation*, MIT Press, Cambridge 1981.
- Kamiński A., Stefanowicz J., *Korupcja – schorzenie państwa*, „ResPublica Nowa” 1994, nr 6/7.
- Karpowicz E., *Lobbing we współczesnym świecie – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1999.
- Keller M., *Affairs of State: Public Life in Late Nineteenth-Century America*, Harvard University Press, Cambridge 1977.
- Keynes J. M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 2003.
- Kierunki rozwoju współczesnej ekonomii*, red. B. Fiedor, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1992.
- Klimczak B., *Działania grup interesu w okresie transformacji – teoria i zastosowanie*, „Ekonomista” 2002, nr 4.
- Klimczak B., *Etyka gospodarcza*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2002.
- Klimczak B., *Funkcjonalne wyjaśnianie działań zbiorowych*, [w:] *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, red. A. Matysiak, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2003.
- Klimczak B., *Teoretyczne podstawy badania działań grup interesu*, [w:] *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, red. T. Bojarski, B. Klimczak, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2001.
- Klimkowski C., *Znaczenie założeń behawioralnych w ekonomii*, „Ekonomista” 2002, nr 6.
- Kochanowicz J., *Dwoista konsolidacja. Transformacja ekonomiczna i zmiana instytucjonalna*, „Ekonomista” 2000, nr 3.
- Koeppl P., *The acceptance, relevance and dominance of lobbying the EU Commission: A first time survey of the EU Commission’s civil servants*, „Journal of Public Affairs” 2000, vol. 1, no. 1.

- Kołodko G., *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa 1999.
- Kosiec K., Raczyński M., *Rynki polityczne a ekonomia: strategie polityczne firm państwowych w rywalizacji rynkowej*, Wyd. Universitas, Kraków 1998.
- Kotler P., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Wyd. Felberg SJA, Warszawa 1999.
- Krueger A. O., *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, „The American Economic Review” 1974, vol. 64, no. 3.
- Kubiak A., *Lobbing w polskim prawie i praktyce*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2013, t. 16.
- Kubiak A., *Łapownictwo w świadomości i doświadczeniu potocznym Polaków*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- Kuciński J., *Podstawy wiedzy o państwie*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2003.
- Kurczewska U., Mołęda-Zdziech M., *Lobbing w Unii Europejskiej*, ISP PAN, Warszawa 2002.
- Laffont J., Tirole J., *The Politics of Government Decisionmaking: A Theory of Regulatory Capture*, „The Quarterly Journal of Economics” 1991, no. 106.
- La Palombara J., *Interest Group in Italian Politics*, Princeton University Press, Princeton 1964.
- Latham E., *The Group Basis of Politics*, Cornell University Press, Ithaca 1952.
- Lehmbruch G., *Consociational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism*, [w:] *Trends Toward Corporatist Intermediation*, eds. P. C. Schmitter, G. Lehmbruch, Sage Publications, London 1979.
- Lesiuk W., *Mniejszości narodowe jako grupy nacisku*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Lewin L., *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*, Oxford University Press, Oxford 1991.
- Lewin L., *The Rise and Decline of Corporatism: The Case of Sweden*, „European Journal of Political Research” 1994, vol. 26.
- Lindblom Ch. E., *The Intelligence of Democracy*, Free Press, New York 1963.
- Lohman S., *A Signaling Model of Informative and Manipulative Political Action*, „American Political Science Review” 1993, no. 87.
- Lohman S., *Information, Access and Contributions: A Signaling Model of Lobbying*, Graduate School of Business Research Paper, Stanford University, Stanford 1993.
- Loomis B. L., *From the Framing to the Fifties: Lobbying in Constitutional and Historical Contexts*, „Extensions: A Journal of the Carl Albert Congressional Research and Studies Center” 2006, no. 1–7.
- Lowi T. J., *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*, W. W. Norton, New York 1969.
- Łoś-Nowak T., *Grupy nacisku w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Machelski Z., *Grupy producentów żywności transgenicznej w erze biotechnologii i globalizacji*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Markiewicz M., Siwińska J., *Reforma wydatków publicznych*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2004.
- March J. G., Olsen J. P., *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Wyd. Scholar, Warszawa 2005.
- Markowski K., *Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej*, PWE, Warszawa 1989.
- Marschak J., *Economics of Information Systems*, „Journal of the Statistical Association” 1971, vol. 66.

- Marschak J., *Economics of Inquiring, Communicating, Deciding*, „American Economic Review” 1968, vol. 59.
- Marsh D., *On Joining Interest Groups*, Princeton University Press, Princeton 1971.
- Marshall J., *Private Incentives and Public Information*, „American Economic Review” 1974, vol. 63, no. 3.
- Marvel G., Oliver P., *The Critical Mass in Collective Action: A Micro Social Theory*, Cambridge University Press, Cambridge 1993.
- Mastromarco D. R., Saffer A. P., Zieliński M., Biedrzycka U., Hryciuk K., *Sztuka lobbingu w Polsce*, USAID GEMINI, Warszawa 1995.
- Matysiak A., *Samorząd gospodarczy w świetle koncepcji społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, red. B. Klimczak, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2000.
- McConnell G., *Private Power and American Democracy*, Knopf, New York 1966.
- Meier K., *The Political Economy of Regulation: The Case of Insurance*, State University Press, New York 1988.
- Michalak T., *Ekonomiczna teoria demokracji Anthony’ego Downsa*, [w:] *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, red. J. Wilkin, Wyd. Scholar, Warszawa 2005.
- Miklaszewska J., *Filozofia a ekonomia. W kręgu teorii publicznego wyboru*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.
- Mikosik S., *Teoria rozwoju gospodarczego Josepha A. Schumpetera*, PWN, Warszawa 1993.
- Mill J. S., *O rządzie reprezentatywnym. Poddarństwo kobiet*, Wyd. Znak, Kraków 1995.
- Mill J. S., *Utylitaryzm. O wolności*, PWN, Warszawa 2005.
- Miller T. A., *Some Concepts for Measuring the Economic Value of Rural Data: Discussion*, „American Journal of Agriculture Economics” 1981, vol. 63, no. 2.
- Mitchell W. C., *Chicago Political Economy: A Public Choice Perspective*, „Public Choice” 1989, vol. 63.
- Mitchell W. C., *Virginia, Rochester, and Bloomington: Twenty-five Years of Public Choice and Political Science*, „Public Choice” 1988, vol. 56.
- Moe T. M., *A Calculus of Group Membership*, „American Journal of Political Science” 1980, vol. 24, no. 4.
- Moe T. M., *The Organization of Interests. Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*, The University of Chicago Press, Chicago–London 1980.
- Moe T. M., *Toward a Broader View of Interest Groups*, „Journal of Politics” 1981, vol. 43, no. 2.
- Molęda-Zdziech M., *Lobbing a inne formy komunikowania*, [w:] K. Jasiocki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2000.
- Morawski W., *Socjologia ekonomiczna*, PWN, Warszawa 2001.
- Morawski W., *Zmiana instytucjonalna: społeczeństwo, gospodarka, polityka*, PWN, Warszawa 1998.
- Mosiej G., *Zorganizowane grupy interesu w procesie kształtowania systemu celnego w Polsce*, „Economista” 2001, nr 3.
- Mueller D. C., *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.
- Mueller D. C., *Public Choice after 50 Years, Bruno Frey after 60*, „Kyklos” 2001, vol. 54.
- Musgrave R. A., *Natura państwa fiskalnego – korzenie mojego myślenia*, [w:] *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, red. J. M. Buchanan, R. A. Musgrave, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005.

- Nello S. S., *Economic Theories of Interest Groups: Using the New Political Economy Approach to Explain Agricultural Policy Formation in the European Union*, University of Siena Working Paper, 1996.
- Nello S. S., *European Interest Groups and the CAP*, „Food Policy” 1989, no. 2.
- Nicholls D., *Three Varieties of Pluralism*, Macmillan, New York 1974.
- Niskanen W. A., *Bureaucracy and Representative Government*, [w:] W. A. Niskanen, *Bureaucracy and Public Economics*, Edwars Elgar Publishing, Vermont 1996.
- Noll R., Owen B., *The Political Economy of Deregulation: Interest Groups in the Regulatory Process*, American Enterprise Institute, Washington 1983.
- Nownes A. J., *Total lobbying: What lobbyists want (and how they try to get it)*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.
- Obama B., *Odwaga nadziei*, Wyd. Albatros, Warszawa 2009.
- Olechnicki K., Załęcki P., *Słownik socjologiczny*, Graffiti BC, Toruń 2000.
- Olson M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge 1971.
- Olson M., *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven–London 1982.
- Olszewski H., Zmierzak M., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Ars Boni et Aequi, Poznań 1994.
- Ostrom V., *Public Choice Theory: A New Approach to Institutional Economics*, „American Journal of Agricultural Economics” 1975, vol. 57, no. 5.
- Ostrom V., Ostrom E., *Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration*, „Public Administration Review” 1971, vol. 31, no. 2.
- Ostrom V., Ostrom E., *The Quest for Meaning in Public Choice*, „American Journal of Economics and Sociology” 2004, vol. 63, no. 1.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2000.
- Page B. I., *Elekcje i społeczne wybory: teoria a stan badań empirycznych*, [w:] *Elity, demokracja, wybory*, red. J. Szczupaczyński, Wyd. Scholar, Warszawa 1993.
- Parkinson N., *Parkinson's Law and Other Studies in Administration*, Houghton Mifflin Co., Boston 1957.
- Parsons T., Smelser N. J., *Economy and Society*, Free Press and Falcon's Wing Press, London 1957.
- Pateman C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge 1970.
- Patterns of Corporatist Policy-Making*, eds. P. C. Schmitter, G. Lehmbruch, Sage Publications, London 1982.
- Peltzman S., *Toward a More General Theory of Regulation*, NBER Working Paper Series – University of Chicago 1976, no. 133.
- Peters G. B., *Polityka i biurokracja państwowa*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, t. 2, red. J. Szczupaczyński, Wyd. Scholar, Warszawa 1998.
- Pierson P., *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge 1994.
- Pietrzyk-Reeves D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- Pipitone R. A., *Lobbying: A New Approach for Agricultural Policies*, Working Paper, CIRMET, Università degli Studi di Palermo, 2000.
- Podolak M., Żmigrodzki M., *System polityczny i jego klasyfikacje*, [w:] *Współczesne systemy polityczne*, red. M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, PWN, Warszawa 2007.

- Posner R. A., *The Social Costs of Monopoly and Regulation*, „Journal of Political Economy” 1975, vol. 83.
- Posner R. A., *Theories of Economic Regulation*, „Bell Journal of Economics and Management Science” 1974, vol. 5, no. 2.
- Potters J., Winden van F., *Lobbying and Asymmetric Information*, „Public Choice” 1992, no. 74.
- Przeworski A., *Demokracja i rynek*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, t. 2, red. J. Szczupaczyński, Wyd. Scholar, Warszawa 1998.
- Raczyński M., *Implikacje teorii pogoni za rentą dla polityki regulacji*, „Gospodarka Narodowa” 1999, nr 1/2.
- Raczyński M., *Monopol a nierówności*, „Gospodarka Narodowa” 2003, nr 1/2.
- Raczyński M., *Pogoń za rentą a transformacja systemowa w Polsce*, „Ekonomista” 1998, nr 2–3.
- Raczyński M., *Spółeczne koszty monopolu w świetle teorii pogoni za rentą*, „Ekonomista” 1994, nr 6.
- Raczyński M., Sztaba S., Walczykowska A., *W pogoni za rentą*, Oficyna Wydawnicza READ ME, Warszawa 1998.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa 1994.
- Rączka J., *Dlaczego państwo reguluje rynki? Pozytywne teorie regulacji ekonomicznej*, „Ekonomista” 2002, nr 3.
- Reich R. B., *Kapitalizm niszczy demokrację*, „Polityka” 2007, nr 39.
- Rippel G., *O lobbingu, czyli promocji interesów*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2003, nr 1008.
- Robertson D., *A Dictionary of Modern Politics, Political Terms and References in Current Use*, Europa Publications, London 1985.
- Robinson J., *Herezje ekonomiczne*, PWN, Warszawa 1973.
- Robinson J., *The Economics of Imperfect Competition*, Macmillan, London 1933.
- Robson W. A., *Welfare State and Welfare Society. Illusion and Reality*, George Allen & Unwin, London 1976.
- Romer T., Rosenthal H., *Political Resource Allocation, Controlled Agendas and the Status Quo*, „Public Choice” 1978, no. 33.
- Rosenthal A., *The Third House. Lobbyists and Lobbying in the States*, CQ Press, Washington 2001.
- Rose-Ackerman S., *Korupcja i rządy. Przyczyny, skutki i drogi reform*, Fundacja im. Stefana Batorego i Wyd. Sic!, Warszawa 2001.
- Rousseau J. J., *Umowa społeczna*, Wyd. Antyk, Kęty 2002.
- Rowley C. K., Crew M. A., *Toward a public choice theory of monopoly regulation*, „Public Choice” 1988, no. 57.
- Rozwadowska B., *Public Relations – teoria, praktyka, perspektywy*, Wyd. Studio Emka, Warszawa 2002.
- Rudolf S., *Szwedzka „polityka dobrobytu”*, PWN, Warszawa 1978.
- Sabatier P. A., *Przynależność do grup interesów a ich organizacja: przegląd teorii*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, t. 1, red. J. Szczupaczyński, Wyd. Scholar, Warszawa 1995.
- Salisbury R. H., *An Exchange Theory of Interest Groups*, „Midwest Journal of Political Science” 1969, vol. 13, no. 1.
- Samuelson P. A., *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics” 1954, vol. 36.
- Samuelson P. A., Nordhaus W. D., *Ekonomia*, t. 2, PWN, Warszawa 1996.

- Sandler T., *Collective Action: Theory and Applications*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1992.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, PWN, Warszawa 1998.
- Schendelen van R., *Machiavelli w Brukseli. Sztuka lobbingu w Unii Europejskiej*, Wyd. Psychologiczne, Gdańsk 2006.
- Schmitter P. C., *Still the Century of Corporatism*, „Review of Politics” 1974, vol. 36.
- Schumpeter J. A., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, PWN, Warszawa 1995.
- Schumpeter J. A., *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.
- Sen A., *Racjonalność i wybór społeczny*, [w:] *Elementy teorii wyboru społecznego*, red. G. Lisowski, Wyd. Scholar, Warszawa 2001.
- Shapiro I., *Stan teorii demokracji*, PWN, Warszawa 2006.
- Sheingate A., *The Rise of the Agricultural Welfare State: Institutions and Interest Group Power in the United States, France, and Japan*, Princeton University Press, Princeton 2001.
- Shneider F., *Is There a European Public Choice Perspective?*, „Kyklos” 1999, vol. 48.
- Simon H. A., *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations*, Macmillan, New York 1964.
- Simon H. A., *Rationality in psychology and economics*, „Journal of Business” 1986, no. 4.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 2015.
- Solan R., *Kulturowe uwarunkowania procesu przekształceń polskiego systemu politycznego w latach 90*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2001.
- Sollner F., *Who Needs Homo Politicus? A Note On Faber, Manstetten and Petersen*, „Kyklos” 1998, vol. 51.
- Spak M., *America for Sale: When Well-Connected Former Federal Officials Peddle Their Influence to the Highest Bidder*, „Kentucky Law Journal” 1990, no. 78.
- Spiller P. T., *Politicians, interest groups, and regulators: A multi-principals agency theory of regulation, or „let them be bribed”*, „Journal of Law and Economics” 1990, no. 33.
- Sroka J., *Grupy interesu w Europie*, [w:] *Systemy polityczne współczesnej Europy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, PWN, Warszawa 2006.
- Stigler G. J., *Free riders and collective action: An appendix to theories of economic regulation*, „Bell Journal of Economics and Management Science” 1974, vol. 5.
- Stigler G. J., *The Economics of Information*, „Journal of Political Economics” 1961, vol. 69.
- Stigler G. J., *The Theory of Economic Regulation*, „Bell Journal of Economics and Management Science” 1971, vol. 2.
- Szacki J., *Liberalizm po komunizmie*, Wyd. Znak, Kraków 1994.
- Schendelen van R., *Machiavelli w Brukseli. Sztuka lobbingu w Unii Europejskiej*, Gdańskie Wyd. Psychologiczne, Gdańsk 2006.
- Sztaba S., *Aktywne poszukiwanie renty. Teoria. Przykłady historyczne. Przejawy w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych*, Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2002.
- Sztaba S., *Ekonomiczna teoria regulacji w świetle doświadczeń polskiej transformacji gospodarczej*, [w:] *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Ekonomia instytucjonalna – teoria i praktyka*, red. U. Zagóra-Jonszta, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wyd. Znak, Kraków 2002.
- Szubert-Zaręczny U., *Relacje ekonomia – polityka w nowożytnej myśli ekonomicznej*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2001.
- Szymańska A., *Public Relations w systemie zintegrowanej komunikacji marketingowej*, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław 2004.

- Udehn L., *Twenty-five Years with the Logic of Collective Action*, „Acta Sociologica” 1993, no. 36.
- Tarkowski J., *Między pluralizmem a centralizmem: czy korporatyzm ma przyszłość we współczesnej Polsce?*, [w:] J. Tarkowski, *Socjologia świata polityki*, t. 1: *Władza i społeczeństwo w systemie autorytarnym*, ISP PAN, Warszawa 1994.
- Taylor M., *The Possibility of Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge 1987.
- Teorie i metody w naukach politycznych*, red. D. Marsh, G. Stoker, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- The Bias of Pluralism*, ed. W. E. Connolly, Atherton Press, New York 1966.
- The Economics of Politics*, ed. J. M. Buchanan, Institute of Economics Affairs, London 1978.
- The Political Economy of Rent-Seeking*, eds. Ch. K. Rowley, R. D. Tollison, G. Tullock, Kluwer Academic Publishers, Boston 1988.
- Theory of Public Choice*, eds. J. M. Buchanan, R. D. Tollison, University of Michigan Press, Ann Arbor 1972.
- Thomson S., John S., *Public Affairs in Practice: A Practical Guide to Lobbying*, MPG Books Ltd, Bodmin Cornwall 2001.
- Tocqueville de A., *O demokracji w Ameryce*, Wyd. Fundacji Aletheia, Warszawa 2005.
- Tollison R. D., *Chicago Political Economy*, „Public Choice” 1989, vol. 63.
- Tollison R. D., *Is the Theory of Rent-Seeking Here to Stay?*, [w:] *Democracy and Public Choice. Essays in Honor of Gordon Tullock*, ed. Ch. K. Rowley, Basil Blackwell, Oxford 1987.
- Tollison R. D., *Rent Seeking: A Survey*, „Kyklos” 1982, vol. 35.
- Tollison R. D., *The Interest-Group Theory of Government: Problems and Prospects*, „Kyklos” 2001, vol. 54.
- Tomek W. G., Robinson K. L., *Kreowanie cen artykułów rolnych*, PWN, Warszawa 2001.
- Trends Toward Corporatist Intermediation*, eds. P. C. Schmitter, G. Lehmbruch, Sage Publications, London 1979.
- Tullock G., *Efficient rent seeking*, [w:] *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*, eds. J. M. Buchanan, R. D. Tollison, G. Tullock, Texas A&M University Press, College Station 1980.
- Tullock G., *More on the Welfare Costs of Transfers*, „Kyklos” 1974, vol. 27, no. 2.
- Tullock G., *The Cost of Transfers*, „Kyklos” 1971, no. 4.
- Tullock G., *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft*, „Western Economic Journal” 1967, vol. 5.
- Trevelyan G. M., *Historia Anglii*, PWN, Warszawa 1963.
- Truman D. B., *The Governmental Process: Political Interest and Public Opinion*, University of California, Berkeley 1993.
- Tversky A., Kahneman D., *Rational Choice and the Framing of Decision*, [w:] *Rational Choice: The Contrast Between Economics and Psychology*, eds. R. M. Hogarth, M. W. Reder, University of Chicago Press, Chicago 1986.
- Udehn L., *Twenty-five Years with the Logic of Collective Action*, „Acta Sociologica” 1993, vol. 36, no. 3.
- Walkowiak K., *Rola izb rolniczych w rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2004.
- Wicksell K., *A New Principle of Just Taxation*, [w:] *Classics in the Theory of Public Finance*, eds. R. A. Musgrave, A. T. Peacock, St. Martin's Press, New York 1967.
- Widmaier H. P., *Studia o ładzie społecznym. Demokratyczna polityka społeczna. Logika biurokracji*, Fundacja Friedricha Elberta, Warszawa 1995.
- Wilkin J., *Jaki kapitalizm, jaka Polska?*, PWN, Warszawa 1995.

- Wilkin J., *Pogoń za rentą przy pomocy mechanizmów politycznych*, [w:] *Teoria wyboru publicznego*, red. J. Wilkin, Wyd. Scholar, Warszawa 2005.
- Wilkin J., *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, red. J. Wilkin, Wyd. Scholar, Warszawa 2005.
- Wilson J. Q., *The Politics of Regulation*, [w:] *The Politics of Regulation*, ed. J. Q. Wilson, Basic Books, New York 1980.
- Winden van F., *On the Economic Theory of Interest Groups: Towards a Group Frame of Reference in Political Economics*, „Public Choice” 1999, no. 100.
- Winden van F., Potters J., *Lobbying and Asymmetric Information*, „Public Choice” 1992, no. 74.
- Wittman D., *Why Democracies Produce Efficient Results*, „Journal of Political Economy” 1989, vol. 97, no. 6.
- Wittman D., *The Myth of Democratic Failure. Why Political Institutions are Efficient*, University of Chicago Press, Chicago 1995
- Wojtyna A., *Nowe kierunki badań nad ekonomiczną rolą państwa*, „Ekonomista” 2001, nr 1.
- Wojtyna A., *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990.
- Wojtyna A., *Rola państwa we współczesnej ekonomii*, „Ekonomista” 1992, nr 3.
- Wołpiuk W. J., *Lobbying. Próba ustalenia treści pojęcia i funkcji prawnopublicznych*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4.
- Woszczyk B., *Lobbying w Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy DUET, Toruń 2004.
- Wrzeszcz-Kamińska G., *Instytucjonalny model lobbyngu w Polsce*, [w:] *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, red. A. Matysiak, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2003.
- Zalega K., *Lobbying – problem jedynie do uregulowania?*, „Kontrola Państwowa” 2003, nr 6.
- Żebrowski W., *Współczesne systemy polityczne. Zarys teorii i praktyka w wybranych państwach świata*, Wyd. Olsztyńskiej Szkoły Wyższej im. Józefa Rusieckiego, Olsztyn 2005.

Materiały źródłowe

- Compendium of Public Employment: 2002*, U.S. Department of Commerce, *Public Employment*, vol. 3.
- Federal Regulation of Lobbying Act of 1946*, Public Law 79-601, U.S. Congress.
- Lobbying and the Law. History of the Lobbying Disclosure Act*, www.opensecrets.org.
- Lobbying Disclosure Act of 1995*, Public Law 104-65, 104th U.S. Congress.
- Statistical Abstract of the United States 1970*, U.S. Department of Commerce, *Governmental Expenditure, By Function: 1950–1968*, no. 606.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz.U. nr 55, poz. 235 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. nr 79, poz. 854 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. nr 100, poz. 1080 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbgingowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. nr 169, poz. 1414.

Spis schematów, rysunków i wykresów

Schematy

1.1. Lobbying jako forma działań zbiorowych w sferze publicznej	37
1.2. Strategie „wywierania wpływu”	39
1.3. Strategie, metody i formy lobbyingu	44
1.4. Relacja grupy interesu – grupy nacisku	54
2.1. Poziomy analizy lobbyingu w teorii wyboru publicznego	85
3.1. Model systemu politycznego	91
3.2. Funkcje, polityki i narzędzia działania rządu	98
3.3. Układ korzyści i kosztów prowadzenia polityki sektorowej	102

Rysunki

1.1. Relacja lobbying – korupcja polityczna	46
2.1. Podstawowe założenia badawcze wiodących ośrodków <i>public choice</i>	73
3.1. Logika działania kolektywnego – ilustracja graficzna	111
3.2. Suboptymalny rozkład kosztów i korzyści krańcowych dostarczenia dobra kolektywnego	119
4.1. Jednowierzchołkowy rozkład preferencji wyborców	137
4.2. Zyski w głosach wyborczych w funkcji wydatków na kampanię	141
4.3. Regulacja w funkcji użyteczności wybieralnych polityków	149
5.1. Współzawodnictwo grup nacisku	171
5.2. Koszty społeczne złamania kontraktu wyborczego	184
5.3. Zyski z lobbyingu w funkcji rywalizacji grup nacisku	186
5.4. Koszty społeczne „poszukiwania renty”	190
5.5. Koszty prowadzenia lobbyingu w funkcji rywalizacji grup nacisku	192

Wykresy

1.1. Lobbyści zarejestrowani w sekretariacie Senatu oraz w biurze sekretarza Izby Reprezentantów w USA w latach 1996–2015	27
1.2. Wydatki ponoszone na prowadzenie lobbyingu w USA w latach 1998–2008 (w mln USD)	28

1.3. Wydatki ponoszone na prowadzenie lobbingu w USA w latach 2009–2015 (w mln USD)	28
1.4. Zatrudnienie byłych członków Kongresu Stanów Zjednoczonych w przemyśle lobbingowym w latach 1998–2014 (w %)	42
2.1. Wydatki sektora rządowego w USA i Szwecji w latach 1920–2014 (w % PKB)	61
2.2. Funkcjonalny podział wydatków rządowych w USA w 1968 r. (w %)	61
2.3. Zatrudnienie w administracji publicznej USA w latach 1945–2014 (w tys.)	62
2.4. Zaangażowanie środków na administrację publiczną w wybranych krajach OECD w latach 1960–1990 (w mld USD, według kursów walutowych i poziomu cen z 1985 r.)	63
3.1. Przesłanki wstąpienia w struktury organizacyjne grupy nacisku	117

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63