

Lobbing i jego modele: pluralistyczny, korporatywistyczny

Dr Małgorzata Mołęda-Zdziech
Instytut Studiów Międzynarodowych
SGH

Systemowe umiejscowienie lobbingu w USA, Europie Zachodniej (1)

Kluczowe wyróżniki	USA (model pluralistyczny)	państwa Europy Zachodniej (model neokorporatystyczny)
Filozofia polityczna	teorie grup nacisku i pluralizmu elit	Reprezentacje partykularnych interesów
Przesłanki historyczne i ustrojowe	brak feudalnych ograniczeń w rozwoju demokracji, duża aktywność obywatelska	tradycje reprezentacji stanowych oraz sformalizowanych organizacji grup społeczno-zawodowych, korporacjonizm
System rządów	prezydencki, silna pozycja władzy ustawodawczej	przewaga systemów parlamentarno-gabinetowych

Systemowe umiejscowienie lobbingu w USA, Europie Zachodniej (2)

Kluczowe wyróżniki (cd.)	USA (model pluralistyczny)	państwa Europy Zachodniej (model neokorporatystyczny)
System partyjny	utrwalony system dwupartyjny	dominacja systemów wielopartyjnych
Status	regulacja ustawowa, mocna instytucjonalizacja i profesjonalizacja	brak regulacji lub ich załączkowy charakter
Kultura polityczna	duże znaczenie prawa	różnice krajowe i regionalne

Systemowe umiejscowienie lobbingu w USA, Europie Zachodniej (3)

Kluczowe wyróżniki (cd.)	USA (model pluralistyczny)	państwa Europy Zachodniej (model neokorporatystyczny)
Percepcja społeczna	stały i ważny element procesu decyzyjnego, szeroki oddźwięk	ambivalencja, krytyka i podejrzliwość, niejawni charakter
Terminologia	lobbying, lobbying industry, lobbies, advocacy	grupy nacisku, grupy interesu, związki interesów



Kraje anglosaskie: modele pluralistyczne

Zachowanie państwa w relacjach z grupami interesu:

neutralny arbiter

Główne instytucje: grupy nacisku

Reguły funkcjonowania: rywalizacja pomiędzy grupami interesu, brak monopolu reprezentacji

Formy kontaktów między biznesem a rządem: pośrednie poprzez grupy interesu, bezpośrednie relacje z administracją i politykami

Organizacje przedsiębiorców i pracodawców: raczej słabe, brak hierarchii, mnogość struktur organizacyjnych



Lobbing w USA- historia

1791 – I Poprawka do Konstytucji – prawo obrony swoich interesów

1837 – pierwsi lobbyści w Waszyngtonie

od 1907- próby regulacji lobbingu w pojedynczych stanach

1946 – federalna regulacja ustawowa lobbingu Federal Regulation Lobbying Act

Ogółem: ok. 20 tys. lobbystów wokół Kongresu, w tym ok.14 tys. zarejestrowanych;

Ok. 2 tys . kancelarii adwokackich, „think tanks”



Lobbing w USA

- ❑ 80% amerykańskich grup interesu wyrosło z już istniejącej organizacji zawodowych (w tym organizacje o celach ekonomicznych i non profit)
- ❑ 20% stanowią grupy nie związane bezpośrednio z działalnością zawodową, a wywodzące się z ruchów społecznych, powstających wokół istotnych społecznie problemów: ochrona środowiska, prawa człowieka, status społeczny kobiety.

Co decyduje o uprzywilejowaniu grup interesu w USA?

(za: Abrahama Holtzmana "Interest Group and Lobbying" New York 1966)

- brak ideologii w świadomości politycznej obywateli
- siła tradycji - przywiązanie Amerykanów do tradycji demokratycznych, jak i do życia w społecznościach lokalnych
- federalna struktura państwa.
- trójpodział władzy z przypisanym mu systemem hamulców i równowagi
- brak zdyscyplinowanych partii politycznych



John F. Kennedy o lobbystach (1956)

“ (...) potrafią najbardziej skomplikowane sprawy przedstawić jasno i przekonująco, mogą szczegółowo wyłuszczyć powody przemawiające za interesami, które reprezentują; mogą też dostarczać dane i opracowania, których nigdzie indziej nie można by zdobyć. Oczywiście, nie są oni bezstronni, ale tak jest też przecież z adwokatami, broniącymi interesów klienta, którzy odgrywają tak pozytywną rolę. O ile legislatura zbudowana jest na zasadzie terytorialnej, to lobbyści wyrażają interesy w innym przekroju i dlatego ich rola posiada tak ważne znaczenie dla procesu legislacyjnego”.

ROLE LOBBYSTÓW

źródło: M.E. Jewell, S.C. Patterson, "The Legislative Process in the United States", New York 1973, s.285

Klasyczny lobbysta (*contact man*) :

doprowadza do kontaktu z kongresmenem. Rola dominująca w lobby związków zawodowych, rzadziej spotykana wśród lobbystów organizacji biznesu.

Organizator kampanii (*campaign organizer*):

zapewnia poparcie pośrednie (*grassroots*) dla programów legislacyjnych grupy interesu, którą reprezentuje.

Informator-ekspert (*informant*):

dostarcza kongresmanowi dobrze udokumentowanych informacji. Działa w sposób jawny, subtelny, występuje w roli eksperta, nie popierającego oficjalnie określonego projektu.

ROLE LOBBYSTÓW

źródło: M.E. Jewell, S.C. Patterson, "The Legislative Process in the United States", New York 1973, s.285

Obserwator porządku dnia legislacyjny

(*watch-dog*): monitoruje losy poszczególnych propozycji ustawodawczych; alarmuje swoją grupę nacisku, gdy zachodzą zjawiska niekorzystne

Strateg (*strategist*) : opracowuje plany kampanii "za" lub "przeciw" projektowi, realizowane w szczególności przez innych lobbystów



(Neo)korporatyzwizm

Opiera się on o dwa, podstawowe elementy :

- kształtowanie polityki w sferze spraw publicznych (interwencjonizm) oraz
- zapośredniczenie interesów
(jednostka ma wpływ na bieg spraw publicznych jedynie za pośrednictwem ugrupowań reprezentujących interesy poszczególnych branż, sektorów, itp.)

(Neo)korporatyzwizm

- *„to coś więcej niż tylko system artykułowania interesów. Jest to raczej zinstytucjonalizowany system służący tworzeniu kierunków polityki państwa, w ramach którego wielkie organizacje interesu kooperują ze sobą oraz z państwem, nie tylko w procesie artykułowania interesów, lecz (...) również w procesie wprowadzania ich w życie.”*^[1]



^[1] G. Lehmbruch, “Consociational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism, 1979, cyt. za: Leksykon politologii, pod red. Andrzeja Antoszewskiego i Ryszarda Herbuta, Wrocław 1995, s. 177

(Neo)korporatywizm: Europa kontynentalna

Zachowanie państwa w relacjach z grupami interesu:

aktywny uczestnik

Główne instytucje: komisja trójstronna, negocjacje społeczne

Reguły funkcjonowania: rywalizacja pomiędzy grupami interesu, brak monopolu reprezentacji

Formy kontaktów między biznesem a rządem:

pośrednie poprzez organizacje pracodawców

instytucjonalne równoważenie wpływów i korzyści, monopol reprezentacji interesów, obligatoryjne członkostwo

Organizacje przedsiębiorców i pracodawców: silne, brak hierarchii, wielość struktur organizacyjnych

(Neo)korporatywizm – jaki i gdzie ?

□ **“silny” korporatywizm: Austria, Szwecja, Norwegia**

Proces decyzyjny jest scentralizowany, w negocjacjach dotyczących płac, cen, ubezpieczeń, zasiłków uczestniczą najwyższe władze z grup interesu. W procesie dystrybucji dóbr politycznych stosowana jest zasada proporcjonalności. Mamy do czynienia z zacieraniem różnic pomiędzy problemami prywatnymi a publicznymi. Państwo, delegując część uprawnień zinstytucjonalizowanym grupom interesu, włącza je tym samym do struktury administracyjnej.

□ **“umiarkowany” korporatywizm: Irlandia, Niemcy, Belgia, Dania, Finlandia i Holandia.**

Grupy interesu są powiązane z państwem, ale nie wielopłaszczyznowo, a jedynie w wybranych dziedzinach (“sekcjonalna partycypacja”). W procesie decyzyjnym wykorzystywana jest forma przetargów (płacowych).

□ **“słaby korporatywizm”: Francja, Włochy, Hiszpania.**

Grupy interesu są sfragmentaryzowane, zakres przetargów bardzo ograniczony.

Austria jako przykład neokorporatywizmu (1)

- Większość decyzji ekonomicznych i społecznych jest podejmowanych w ramach systemu **Partnerstwa Ekonomicznego i Społecznego** (*Economic and Social Partnership, ESP*). Partnerstwo to “*polega na włączeniu większości grup interesów gospodrczych do utworzonej sieci organizacji, współpracujących z rządem, partiami politycznymi i aparatem biurokratycznym*”.

Austria jako przykład neokorporatywizmu (2)

- Na szczycie ESP znajduje się *Party Commission (PC)* - nieformalna organizacja, która opracowuje decyzje dotyczące całej aktywnej zawodowo populacji.
- *PC* ustala: wzrost cen, decyduje o terminach zbiorowych przetargów (*collective bargaining*), tworzy forum do dyskusji na temat polityki gospodarczej. Ostateczna decyzja Komisji zapada podczas **rozmowy twarzą w twarz**, tylko i wyłącznie pomiędzy dwiema osobami: *prezesem Izby Handlowej (President of the Chamber of Commerce)*, reprezentującym pracodawców (kapitał) oraz *przewodniczącym Federacji Związków Zawodowych (President of the Trade Union Federation)*, reprezentującym pracobiorców (praca).
- Taka forma współpracy przynosi pozytywne rezultaty: wyższy wzrost gospodarczy, stopa bezrobocia i inflacji niższa niż w innych rozwiniętych krajach.

Austria jako przykład neokorporatywizmu (3)

- Sukces neokorporatywizmu w Austrii wynika z kilku czynników:
 1. Istnienie statutowych izb handlowych, rolniczych, obowiązuje obowiązkowe członkostwo
 2. Silna pozycja stowarzyszeń i organizacji, wynikająca z ich masowego charakteru, np. organizacja przemysłowców, *League of Austrian Industrialists*, reprezentuje około 85% prywatnego kapitału
 3. Scentralizowany charakter organizacji: zarówno izb (o obowiązkowej przynależności), jak i dobrowolnych stowarzyszeń
 4. Chęć i pragnienie wszystkich stron, aby **negocjacje** zakończyły się **kompromisem**.

za: Ners K., *Moving beyond The EU White Paper and Approximation of Law.*, Friedrich Ebert Foundation, Warsaw, 1996, s. 8



GŁÓWNE AKTY REGULUJĄCE LOBBING W USA

- Federalna Ustawa o Kontroli Lobbyingu (The regulation of Lobbying Act -1946
Ustawa o Rejestracji Rzeczników Obcych Interesów (1938, 1996)
- Poprawki Byrda (1989,1996)
- Ustawa Ograniczająca Wynagrodzenia Urzędników Państwowych ze Źródeł
Pozarządowych - 1989 (Statutes Limiting The Compensation of Public Officials
From Non-Government Sources)
- Ustawa o tzw. “drzwiach obrotowych” -1989 (The Anti-Revolving Door Statute)
- Ustawa o Konflikcie Interesów (The Conflict of Interest Statute)(różne reguły
odnośnie władzy ustawodawczej - Kongresu, wykonawczej, władzy sędziowskiej)
- Ustawa o Kampanii Wyborczej - 1971 (The Federal Election Campaign Act)
- Ustawa o Etyce Władzy - 1978, 1989 (The Ethics Government Act)
- Ethics Reform Act The Executive Branch Code of Conduct (Post-1989)
- The Rules of the US Senate and the House of Representatives (lata 70, 80, 90)
- Lobbying Disclosure Act (styczeń, 1996)

MEMORANDUM DOTYCZĄCE PRZYJMOWANIA PODARUNKÓW WEDŁUG NOWEJ ZASADY REGULAMINOWEJ 52 (z 16.11.1995r.)

Przykład 1.

- 15 grudnia 1995r., lobbytka - Laura L., proponuje członkowi personelu Izby- Stanleyowi S., bilety na mecz hokejowy, który odbędzie się w styczniu 1996. Stanley musi odmówić ich przyjęcia.

Przykład 2.

- W czasie studiów Joe C., był kolegą z pokoju członka Izby - Roya R. Odkąd stali się studentami, Joe przysyłał Royowi każdego roku sweter na jego urodziny. Dwa lata temu, Joe został lobbytą na rzecz Stowarzyszenia Widget. Nadal przysyłał Royowi swetry z okazji urodzin. Roy wie, że Joe osobiście płaci za swetry i ceny ich zakupu nie wlicza do wydatków służbowych. Roy może przyjąć sweter na swoje urodziny w 1996 roku.

źródło: MEMORANDUM DOTYCZĄCE PRZYJMOWANIA PODARUNKÓW WEDŁUG NOWEJ ZASADY
REGULAMONOWEJ, Materiały i Dokumenty BSE nr 198 w: *Etyka parlamentarna*, Informacje i Opinie, marzec 1997

Memorandum– cd.

Przykład 3.

- 1 stycznia 1996, lobbysta - Joe C., podejmuje pracę w Amerykańskim Stowarzyszeniu Przemysłu Dżiwiarskiego. W celu wykazania doskonałej jakości amerykańskich swetrów, Joe przesyła sweter każdemu z członków Kongresu, włącznie z Royem. Żaden z członków Kongresu, z Royem włącznie, nie może zatrzymać swetra.

Przykład 4.

- Członek Kongresu- Carla C., od chwili wybrania jej, 10 lat temu, do Kongresu od czasu do czasu je obiad z członkiem zarządu spółki - Edną E. W trakcie obiadu obie panie omawiają kwestie prawne związane z firmą Edny. Po skończonym obiedzie Edna zawsze wraca do pracy taksówką, płacąc za nią swą służbową kartą kredytową. Oprócz wspólnych obiadów, panie te nie spotykają się na gruncie towarzyskim. Od 1 stycznia 1996, Carla będzie musiała zapłacić za swój posiłek, jeżeli nadal będzie chciała jadać obiady z Edną. Mimo że obie panie znają się od lat, nie jest to “osobista przyjaźń”.

Memorandum – cd.

Przykład 5.

- Zawsze w styczniu lobbysta Larry L., przesyła skórzany kieszonkowy kalendarz do biura członka Kongresu - Moe M. Wiedząc, że nie będzie już mógł tego robić od stycznia 1996, przesyła jeden kalendarz żonie Moe M.- pani M. bezpośrednio do domu. ***Kalendarz będzie uznany za zakazany podarunek, który przekazano Moemu.***

Przykład 6.

- Lobbyistka - Lucy C., chce spotkać się z członkiem Kongresu- Carlem C., w celu omówienia projektu ustawy, który ma stanąć na porządku dziennym obrad następnego dnia. Asystentka - Susie S., twierdzi, że Carl ma zajęty cały dzień. Lucy mówi do siebie: “ Dobrze ma zajęty cały dzień, ale musi przecież jeść. Zaproszę go na obiad lub kolację i wtedy będziemy mogli porozmawiać o projekcie ustawy.” ***Carl może spotkać się z Lucy, lecz musi zapłacić za swój posiłek.***

Memorandum – cd.

Przykład 9.

- Członek Izby - Russel R., odbywa podróż służbową do Rurytanii. Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rurytanii podejmuje delegację kolacją. Przepisy ustawy o podarunkach i orderach zagranicznych zezwalają na udział w kolacjach wydawanych przez rządy obcych państw, tak więc *członkowie delegacji mogą wziąć udział w kolacji.*

Przykład 10.

- Podczas tego samego pobytu, lokalna firma szuka okazji do nawiązywania kontaktów gospodarczych z państwem, które reprezentuje Russell i zaprasza Russella na kolację. Podczas kolacji są obecni dwaj wysocy rangą pracownicy firmy. *Russell musi zapłacić za swój posiłek.*

Sytuacja lobbystów w Stanach Zjednoczonych, Australii i Kanadzie oraz krajach europejskich (1)

Kraj	Regulacja ustawowa	Obowiązek rejestracji w Parlamencie	Stowarzyszenia lobbystów	Kodeks etyczny lobbystów
Australia	Nie	Tylko lobbyści wobec rządu, a nie w parlamencie; w Ministerstwie Stanu, istnieją dwa poufne rejestry: Rejestr Powszechny służy do rejestrowania lobbystów mających klientelę australijską, Rejestr Specjalny - do rejestrowania lobbystów obsługujących klientelę zagraniczną.		tak
Kanada	Tak , od 1988 r.	Tak	<u>tak</u>	tak
Stany Zjednoczone	Tak, od 1946 r., znowelizowana w 1996 r.	tak, bardzo Szczegółowy kwestionariusz, ok. 40 stron informacji	<i>American League of Lobbyists</i>	tak
Dania	brak	Tak		
Francja	brak	Brak	<i>AFCL – Association des Conseils en Lobbying et Affaires Publiques</i>	tak
Litwa	Tak, z 27 czerwca 2000r., I nowelizacja 8 maja 2001 r .	Tak	Brak	brak
Niemcy	brak	Tak, od 1972 r., w Bundestagu, ale częściowy, dotyczy tylko federacji (a nie pojedynczych firm czy konsultantów-lobbystów) Małgorzata Molęda-Zdziech, SGH	Brak dla lobbystów, ale istnieją dla stowarzyszeń, federacji, mających status organizacji lobbingowych	brak

Sytuacja lobbystów w krajach europejskich (2)

Kraj	Regulacja ustawowa	Obowiązek rejestracji w Parlamencie	Stowarzyszenia lobbystów	Kodeks etyczny lobbystów
Polska	Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa z 7 lipca 2005 roku	Tak, zawodowych lobbystów	tak, Stowarzyszenie Profesjonalnych Lobbystów w Polsce	tak
Włochy	brak, ale we Włoszech obowiązuje ograniczony wstęp do biblioteki parlamentarnej	brak, ale obowiązują indywidualne przepustki do wejścia do parlamentu	brak	brak
Wielka Brytania	brak	Tak	<i>APPC – Association of Professional Political Consultants</i>	tak
Parlament Europejski (PE) **	brak	Tak	Tak, kilka, np. <i>SEAP Society of European Public Affairs</i>	tak



Polecany rozdział do tej tematyki

Rozdział 3 Modele lobbingu , s. 53-74

w: K. Jasiński, M. Mołęda-Zdziech, U.

Kurczewska, „Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu”, Oficyna Ekonomiczna, 2006, wyd. 2 zaktualizowane