

Słowo "lobby" weszło dziś wprawdzie do słownictwa specjalistów w dziedzinie komunikacji społecznej, jednak zbyt często jeszcze przywołuje w oczach opinii publicznej kontrowersyjny obraz grup nacisku, których celem jest zapewnienie interesom partykularnym przewagi nad interesem ogółu, co zakłada podtekst korupcji i płatnej protekcji. W czasach, kiedy państwo objęło swoim działaniem wszystkie dziedziny życia gospodarczego i społecznego, lobbies są powołane do odegrania roli często niezawodnego informatora władzy, a także przeciwwagi w życiu politycznym, której nie należy lekceważyć.

Niniejsze studium zawiera kilka uwag o definicji, ewolucji, obecnej sytuacji i dającej się przewidzieć przyszłości lobbies w Ameryce i Europie.

W starożytnej Grecji demokracja bezpośrednia pozwalała każdemu obywatelowi osobiście wypowiedzieć swoje żądania przed zgromadzeniem politycznym, nowożytne systemy demokratyczne i złożoność ich funkcjonowania dały początek grupom nacisku, których celem jest nakłonienie władz publicznych, by uznały interesy partykularne stowarzyszenia, grupy zawodowej czy grupy przedsiębiorstw za interes publiczny. W Londynie, Waszyngtonie, Paryżu, Bonn czy Rzymie roi się od pośredników - byłych urzędników, polityków, dziennikarzy, ludzi interesu - zdolnych do zapuszczenia się w labirynty administracji i polityki jedynie po to, by nadać działalności legislacyjnej, decyzjom władzy czy opinii publicznej kierunek jak najbardziej sprzyjający interesom grupy, którą reprezentują.

### **Grupy nacisku i lobbying**

W początkach XIX wieku Anglicy nadali takiej działalności nazwę lobbying przez odniesienie do kuluarów Izby Gmin, w których publiczność mogła się spotykać z członkami parlamentu. Coraz częściej termin "lobby" był używany w przenośni do określenia samych rozmów w kuluarach, a od 1830 r. również grup nacisku, których zamiarem było wywieranie wpływu na czcigodnych członków Izby Gmin i Izby Lordów. W Waszyngtonie i w stolicach stanów, słowo "lobby" czy "lobby-agents", a wkrótce i neologizm "lobbyist" były, od 1829 r., w powszechnym użyciu. Nie ma nic dziwnego w tym, że to właśnie dwie duże demokracje anglosaskie, ze zwykłym im pragmatyzmem, dały prawo obywatelstwa tej "dyplomacji kuluarowej", tak starej jak same stosunki społeczne.

We Francji, "grupy nacisku", w szerokim znaczeniu tego pojęcia, były w ostatnim czterdziestoleciu przedmiotem licznych badań z dziedziny nauk politycznych, jednakże dopiero w latach osiemdziesiątych termin "lobby" przyjął się w publicystyce, do określenia zarówno "lobby nauczycieli" naprzykrzającego się w 1987 r. ministrowi oświaty w jego posiadłości w Loudun, jak też "potomków rozbitków Titanica" pragnących zapobiec wykorzystaniu wraku w celach handlowych.

W dzisiejszej Europie, lobbying polega "na stwarzaniu sytuacji lub wpływaniu na nią w celu spowodowania, przez wywieranie wpływu na władze państwowe, jej ewolucji lub likwidacji, niezależnie od tego, czy chodzi tu o ustawę czy jedynie o rozporządzenie w fazie projektu, o działanie zbiorowe czy o dokumentację dotyczącą gospodarki, finansów lub przemysłu"<sup>1)</sup>.

Wiele zjawisk społecznych przyczyniło się, w ujęciu historycznym, do pojawienia się lobbyingu. Można uznać, że ustanowienie wolności obywatelskich, prawa do stowarzyszania się, system przedstawicielski, rozwój wielkiego przemysłu, techniki, sprzyjały powstawaniu grup nacisku, ich ewolucja przebiegała jednak odmiennie w Europie i w Stanach Zjednoczonych. We Francji, nieufność do "organów pośredniczących" przejawiana od 1789 r. doprowadziła do wypracowania bardzo restrykcyjnego ustawodawstwa dotyczącego tworzenia stowarzyszeń lub ugrupowań zawodowych traktowanych jako sprzeczne z republikańskimi zasadami indywidualizmu i liberalizmu. Dopiero w czasach liberalnego Cesarstwa i III Republiki stowarzyszenia zostały

-----  
1) Le Grelle Bernard: *Profession lobbyman*, Hachette 1987.

uznane głównie w formie korporacji, budząc nadal w opinii publicznej, swego rodzaju nieufność. Czyż nie są one ciągle jeszcze postrzegane jako naruszenie wspólnego dobra, jako przeszkoda w dobrym ułożeniu się stosunków między państwem a obywatelem? Z tych samych powodów grupy nacisku podlegają często pejoratywnym ocenom i bywa, że są uznawane za skandaliczne.

W krajach anglosaskich, gdzie zwyczaje społeczne są odmienne, grupy nacisku traktowane są jako normalny przejaw życia politycznego, zorganizowana obrona interesów ekonomicznych, społecznych czy kulturalnych i jeden z podstawowych elementów demokracji uczestniczącej. W pojęciu Amerykanów i w sferze funkcjonowania instytucji, system przedstawicielski, partie polityczne i parlamenty nie wystarczają do zaspokojenia potrzeb zbiorowych suwerennego narodu, stąd konieczność istnienia w mechanizmach władzy pośredników między obywatelem lub grupą a zgromadzeniami ukonstytuowanymi w wyniku wyborów.

### **Lobbing w Stanach Zjednoczonych**

W Stanach Zjednoczonych lobbies pełnią kilka funkcji, zarówno w skali całego kraju, jak i stanu. Pierwsza z nich związana jest, tak jak we Francji, z oddziaływaniem na członków Izby Reprezentantów i na senatorów. Zinstytucjonalizowany, podlegający reglamentacji i jawny lobbing odgrywa rolę uznaną przez ustawodawcę. Pozwala na przedstawienie członkom Kongresu punktu widzenia grupy, którą lobbysta reprezentuje, a więc na oficjalne uczestnictwo w działalności ustawodawczej. Zawodowi lobbysci są z reguły prawnikami. Drugim rodzajem lobbingu jest tzw. lobbing techniczny. Chodzi tu o przygotowanie dokumentacji technicznej z dziedzin takich jak energetyka, łączność, system podatkowy, środowisko itp. szczegółowo opracowanej i dotyczącej przewidywanych konsekwencji zamierzonych środków legislacyjnych lub administracyjnych. Lobbyści wykonują w ramach sektora prywatnego pracę specjalistów uzupełniających działalność komisji parlamentarnych. Trzeci rodzaj lobbingu dotyczy działalności administracji. Amerykańskie agencje (agendy administracji) są ustawowo zobowiązane do poddawania swoich projektów rozporządzeń ocenie opinii publicznej (*publics comments*). Jeżeli w grę wchodzi ważne interesy ekonomiczne lub społeczne, opinie te są sporządzane przez adwokatów (*lawyers*) działających w imieniu osób, interesów których projekty te mogą dotyczyć; w ten sposób przejawia się udział społeczeństwa w działalności reglamentacyjnej.

### **Piąta władza kontrolowana**

Znaczenie, jakiego nabrał lobbing w amerykańskim życiu politycznym, zrobiło z niego, w sposób bardziej dyskretny niż prasa, piątą władzę. Zasadność i legalność lobbies wypływa bezpośrednio z artykułu I Konstytucji, uznanego za podstawę umowy społecznej narodu amerykańskiego. Z końcem XIX wieku ustawodawcy poszukiwali sposobów ujarznienia wzbierającej fali grup nacisku tak, aby zachowana została równowaga, między prawami jednostek i prawami grup, niezbędna w demokracji. Od 1872 do 1885 r. Kongres ustanowił komisje w celu zbadania relacji między jego członkami a lobbies oraz aktów korupcji, których przyczyną są te relacje. W 1876 r., Izba Reprezentantów podjęła uchwałę nakazującą rejestrowanie lobbystów przy sekretariacie, po czym kilka stanów postąpiło podobnie. W 1913 r., prezydent Wilson domagał się, by Senat wszczął dogłębne dochodzenie w sprawie lobby, które sprzeciwiało się wprowadzeniu zaproponowanej taryfy celnej. W dochodzeniu zostało udowodnione, że "na wsparcie lobby były przeznaczane nieograniczone kwoty pieniężne tak, aby powstało wrażenie presji ze strony opinii publicznej". W tym samym roku został złożony projekt ustawy zmierzający do uregulowania działalności lobbies. Został on odrzucony pod presją lobbies farmerów i związków zawodowych. Dopiero trzydzieści trzy lata później, w 1946 r., został uchwalony "*Federal regulation of lobbying act*", który definiuje lobbies jako grupy interesów partykularnych zmierzające do wywierania wpływu na proces decyzji legislacyjnych w Kongresie. W tym samym dokumencie zakwestionowany został najchę-

niej stosowany instrument nacisku lobbies, jakim jest finansowanie kampanii wyborczych członków Izby Reprezentantów i senatorów. Według interpretacji Sądu Najwyższego z 1954 r., ustawa ta jest niewystarczająca, gdyż dotyczy jedynie lobbingu parlamentarnego, pomija natomiast lobbing związany z aparatem wykonawczym; ponadto nie ustanawia żadnej instytucji zobowiązanej do rejestrowania lobbies, jakkolwiek jest ono obowiązkowe, ani nie określa środków oddziaływania na parlamentarzystów. W rzeczywistości wszystkie kroki zmierzające do "ograniczenia" oddziaływania grup nacisku wywołują kontrowersje i sprzeczności w kwestii definicji lobbies oraz miejsca, jakie te grupy powinny zajmować w ramach amerykańskiego systemu politycznego. Niemniej jednak, dokument z 1946 r. uznaje legalność, zasadność, nawet zgodność z konstytucją grup nacisku i ich znaczenie przedstawicielskie. Akceptacja ta tym bardziej się narzuca, że w Waszyngtonie liczbę lobbystów ocenia się na 20 000, podczas gdy parlamentarzystów jest 535.

### Brytyjski umiar

Wielka Brytania uważana powszechnie za ojczyznę nowożytnej demokracji, jest również ojczyzną lobbingu. Tymczasem, nawet jeśli jest to lobbing podobny w swojej funkcji do lobbingu uprawianego w Stanach Zjednoczonych, nie napotyka on w Londynie na takie same ograniczenia instytucjonalne. Wydaje się, że dzięki poszanowaniu *gentlemen's agreement* oraz zasad *fair play*, nie wspominając o normach zwyczajowych, zdołano utrzymać lobbing w rozsądnych granicach. Grupy nacisku śledzą u boku przedstawicieli władzy ewolucję, jakiej podlegają sprawy, których bronią. W razie konfliktu interesów grupy i rządu, rozwiązania poszukuje się w Parlamencie, na płaszczyźnie politycznej. Lobbies powinny więc być zainteresowane w przestrzeganiu hierarchicznej drogi aparatu administracyjnego i w rozwijaniu kontaktów osobistych z deputowanymi, lordami i ministrami. W systemie brytyjskim, w którym rząd większościowy zapewnia silną władzę wykonawczą, szanse powodzenia lobbies są o wiele bardziej przypadkowe, uzależnione od dżentelmenów spotykających się w kuluarach Parlamentu i w swoich klubach, niż w "niecywilizowanym", choć w połowie zinstytucjonalizowanym systemie lobbingu amerykańskiego.

### Lobbies i partie polityczne

Rozwój grup nacisku we Francji i w demokracjach europejskich wydaje się być związany ze spadkiem znaczenia partii politycznych w życiu publicznym. Partie, które chcą pozyskać społeczeństwo, nawet jeżeli bronią, otwarcie lub nie, interesów określonej kategorii społecznej, nie mogą sobie pozwolić na zbyt jawne zniekształcanie swojej ideologii, a bywa i tak, że ideologia ta nie odpowiada tym, za którymi rzekomo się opowiada. Wydaje się więc, że istnienie grup nacisku występujących wyłącznie w obronie interesów określonej liczby osób może spowodować u tych osób spadek zainteresowania partią. Świadome tej konkurencji partie bronią się bądź przez tworzenie stowarzyszeń satelickich, co pozwala na łączenie, jak w przypadku partii komunistycznej, jednolitości ideologii i różnorodności klienteli, bądź przez ujawnienie politycznego charakteru działalności grup, których nie są już w stanie pozyskać. Jeżeli zaś chodzi o grupy nacisku, cechujący je pragmatyzm powoduje, że uwzględniają one wyłącznie interesy własne, nie dbając o spójność poglądów politycznych. Taktyka przyjęta przez FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles - Krajowa Federacja Związków Zawodowych Rolników) może stanowić pod tym względem dobry przykład: mobilizuje ona rolników przeciwko rządowi, które uważa za nieprzychylny jej interesom i popiera, niezależnie od ich zabarwień politycznych, te rządy, które jak się jej wydaje, sprzyjają jej stanowisku. Witalność grup nacisku, które z zasady uważają się za apolityczne, świadczy o zniechęceniu obywateli, ogólnie rzecz biorąc, do systemu partyjnego. Darząc większym zaufaniem grupy nacisku niż partie, jednostka przyjmuje postawę raczej rewindykacyjną niż obywatelską. Jest to zjawisko

niebezpieczne, którego nie można lekceważyć, bowiem świadczy o dewaloryzacji życia politycznego i upadku ducha demokracji.

### Lobby i lobby

Wśród grup interesu, które można określić jako lobbies, rozróżnia się:

1) ugrupowania ekonomiczne łączące wszystkie jednostki nastawione wyłącznie na osiągnięcie zysków, a więc handlowe, przemysłowe, instytucje finansowe, itp. jak również stowarzyszenia je reprezentujące;

2) grupy społeczno-administracyjne. Grupy te działają w stałych kontaktach z administracją i są, w rzeczywistości, organami współzarządzającymi o zakresie kompetencji obejmującym kraj, region, departament bądź gminę. Aktualnie prowadzona polityka decentralizacji nadała nowy rozmach grupom nacisku o kompetencjach terytorialnych<sup>1)</sup>;

3) grupy społeczno-ekonomiczne zrzeszające organizacje domagające się, w imię praw obywatelskich, korzyści o charakterze społecznym i ekonomicznym: stowarzyszenia konsumentów, lokatorów, właścicieli, bezrobotnych, osób korzystających z opieki społecznej, stowarzyszenia domagające się praw dla kobiet, organizacje kombatanów itp.;

4) grupy społeczno-kulturalne, w tym lobbies obrońców interesów kulturalnych, ideologicznych, jak również ruchy ekologiczne, antyrasistowskie, etniczne, religijne, grupy wiekowe (młodzież, osoby starsze), grupy reprezentujące określony stan cywilny (osób żyjących w separacji, rozwiedzionych, rodzin niepełnych itp.), federacje sportowe, stowarzyszenia kulturalne, stowarzyszenia osób chorych i niepełnosprawnych, oraz ostatnio stowarzyszenia o orientacji seksualnej (homoseksualistów, lesbijek itp.).

Te różne kategorie grup, których cele czasami pokrywają się, można spotkać w każdym kraju. Różni się jedynie terminologia; i tak, we Włoszech używany jest termin anglosaski lobbies dla określenia grup o uznanym profesjonalizmie, natomiast jeżeli chodzi o grupy nacisku typu mafijnego, stosuje się stary termin rodzimy "*faccendiere*". We Francji termin "lobby" używany jest wymiennie z terminem grupa nacisku, spotkać można jednak również termin "*marchands d'influence*" - "handlarze wpływami" - o wyraźnie pejoratywnym zabarwieniu.

### Niedostatecznie określona funkcja lobby

Jeżeli definicja lobby jest jasna, to jego funkcja jest niedostatecznie określona, gdyż we Francji nie istnieje statut lobbies. W kwestiach prawnych, większość z nich powołuje się na ustawę o stowarzyszeniach z 1901 r. cechującą się dużą elastycznością przepisów. Jeżeli producenci zboża, hodowcy owiec, producenci tekstyliów starają się uzyskać gwarancję środków do życia, jeżeli związki zawodowe pracowników bronią zarobków i godzin pracy swoich członków, stanowią oni naturalną przeciwwagę dla administracji i władz politycznych, pełniąc rolę lobbies. Jeżeli natomiast ekolodzy zjednoczeni wokół celu, jakim jest ochrona przyrody, stają się partią polityczną, jeżeli niezadowoleni handlowcy lub myśliwi jednoczą się i przedstawiają listy kandydatów w wyborach, jeżeli związki zawodowe robotników stają się dobudówką do partii, to nie można ich traktować jak lobbies, gdyż podejmują działalność wkraczającą w politykę.

-----  
1) Lobby myśliwych stanowi wymowny przykład grupy nacisku o odgałęzieniach terytorialnych. Na 1,8 miliona myśliwych i 27 000 zatrudnionych w przemyśle związanych z myślistwem, w 36 000 gmin francuskich działa 30 000 stowarzyszeń gminnych, 90 federacji departamentalnych, 7 ugrupowań regionalnych i 1 Zjednoczenie Krajowe posiadające w Paryżu swoje biuro lobbingu znane jako Informacyjny Komitet ds. Polowania i Przyrody.

### Mini- i maxi-lobbies

Choć sposoby wywierania nacisku pozostają te same, to nie wszystkie grupy, które je stosują mają taką samą siłę przebicia. Można więc spotkać mini-lobbies utworzone przez położne, "niebieskie mundurki" ("*pervenches*") czy dependentów, jak też lobbies o dużym znaczeniu w związku z wpływem, jaki mogą wywierać na opinię publiczną: 14 000 taksówek mogących zablokować ulice Paryża ma taki sam wpływ jak 30 000 ciężarówek, gdyż te pierwsze posiadają statut i sprawnego deputowanego do swojej dyspozycji, podczas gdy ci drudzy, podzieleni między dwoma konkurencyjnymi związkami zawodowymi nie są w stanie skoordynować swoich działań. "Gniewni motocykliści" uzyskują pewne korzyści dzięki poparciu, jakim się cieszą ze strony eksporterów japońskich, komisji Transport-Przemysł oraz dzięki spektakularnym mistrzostwom, stanowią więc, przynajmniej czasowo, prawdziwe lobby. Niektóre z tych grup mogą stać się nawet maxi-lobbies, jak na przykład grupa wędkarzy lub grupa myśliwych, które łączą ekologów, emerytów, rolników i związkowców, grupa zwolenników mutualizmu skupiająca bankierów, handlowców i ubezpieczycieli, grupa konsumentów, grupa rodzin, a także grupa morska skupiająca rybaków, hodowców ostryg oraz osoby wpisane do rejestru marynarki.

### Kryteria lobbingu

Wobec wielości i różnorodności grup nacisku, politolodzy amerykańscy i europejscy starali się ustalić kryteria, które pozwoliłyby określić ich charakter i działalność. Nie wchodząc w szczegóły ich polemiki, należy zaznaczyć, że według nich lobby poznaje się po trzech elementach. Po pierwsze, musi istnieć grupa lub zorganizowana wspólnota, której czas trwania jest wystarczający do zapewnienia skuteczności jej działań. Po drugie, musi istnieć pojęcie wspólnego interesu materialnego lub moralnego. Po trzecie, musi być realizowana określona strategia działania, a także użyte odpowiednie środki obrony interesów grupy z zastosowaniem presji na każdym poziomie aparatu administracyjnego i rządowego.

### Nieformalne lobbies i przepływ do sektora prywatnego

Uwzględniając wyżej wymienione kryteria, można wskazać we Francji pewną liczbę lobbies, których skuteczność jest oczywista, mimo że ich działalność jest bardziej lub mniej ukryta. Najbardziej dyskretną działalność prowadzą z całą pewnością grupy nacisku istniejące nieformalnie w ramach służb publicznych lub różnych kategorii urzędników. Powinni oni być jedynie instrumentem władzy, podczas gdy w rzeczywistości wywierają na nią wpływ, aby narzucić politykę, której cele sami wytyczają. Każda ważna dyrekcja (*direction*) w departamentach ministerstw prowadzi własną politykę. Każda "wielka korporacja" (*grand corps*), np. Dróg i Mostów, Górniczo-Inspekcji Finansów, wywodząca się z Politechniki czy ENA (*Ecole Nationale d'Administration* - Państwowa Szkoła Administracji), ma swój własny sposób myślenia, który stara się narzucić służbom przez nią kierowanym. Rozszerzenie działalności państwa na dziedziny techniczne, jakie ma miejsce od trzydziestu lat, doprowadziło do wzmocnienia wpływu tych technokratów w niezliczonych komitetach, komisjach, grupach badawczych, różnorodnych misjach i przy okrągłych stołach, za którymi chowają się ministrowie, aby przy podejmowaniu koniecznych decyzji zasłonić się specjalistami. Dodajmy, że bardzo często technokraci w służbie państwowej spotykają wśród tych grup techników pochodzących z tych samych korporacji, lecz pracujących w sektorze prywatnym.

W wyższej administracji przepływ absolwentów ENA lub Politechniki z sektora publicznego do sektora prywatnego lub państwowego występuje rzeczywiście często. Trzeba dużego przywiązania do służby publicznej, żeby w wieku czterdziestu lat, mając świadomość zablokowania na długie lata swojej kariery lub czując się niedocenionym, oprzeć się korzyściom finansowym i innym, jakie oferuje duża spółka finansowa lub duże przedsiębiorstwo. Dzięki przepływowi kadr z sektora publicznego do prywatnego, grupy nacisku pozyskują kadry nie tylko wysoko wykwalifikowane, ale i z doskonałą znajomością aparatu administracyjnego i bezpośrednim dojściem do politycznych ośrodków decyzyjnych. Wynik tej osmozy zachodzącej między sektorem publicznym i prywatnym został określony jako lobbing zanurzenia, o ile nie zakłada on istnienia zorganizowanych lobbies. Można się w tym również dopatrywać przejawu dezintegracji władzy politycznej.

### Kilka lobbies o dużych wpływach

EDF (*Electricité de France* - Francuski Zarząd Energetyki) stanowi dobry przykład lobby zanurzonego. Słynący z dobrych specjalistów EDF potrafi z powodzeniem stosować sztukę wywierania wpływu na władze publiczne. Jego stanowisko na rzecz energii nuklearnej, jego uporczywe dążenie do budowy zapór powodujących zatopienie pomników przyrody i wiosek, jego interwencje na rzecz rozwoju polityki taryfowej sprzyjającej bardziej jego interesom niż interesom użytkowników zaowocowały otrzymaniem władzy decyzyjnej lub osiągnięciem bardzo korzystnych kompromisów. Duże towarzystwa ubezpieczeniowe mają, z kolei, do dyspozycji dwa środki nacisku na rząd. Przede wszystkim chodzi o broń, jaką stanowi finansowanie: towarzystwa te subskrybują mianowicie blisko 20% pożyczek publicznych. Drugi środek nacisku to ich sposób rekrutacji: na ich czele, między innymi na stanowisku dyrektora ubezpieczeń oraz członków Generalnej Inspekcji Ubezpieczeń, stają tradycyjnie już byli wysocy urzędnicy finansów. Tradycja, przeciwko której protestuje oczywiście Krajowa Liga Ubezpieczonych, utrzymuje się. Banki często poszukują do obsadzenia wyższych stanowisk urzędników administracji Skarbu Państwa i powierzają urząd prezesa, za zgodą władzy, członkom Inspekcji Finansów. Działające od 1942 r. Francuskie Stowarzyszenie Banków, tworząc w 1981 r. Dyрекcję Komunikacji Społecznej, która prowadziła od początku bardzo aktywną politykę w dziedzinie kontaktów ze społeczeństwem, uzyskało środek prawdziwego lobbingu. W tej samej dziedzinie lobbies finansowych można wymienić utworzone w 1983 r. i zrzeszające około sześćdziesięciu przedsiębiorstw Francuskie Stowarzyszenie Przedsiębiorstw Prywatnych (AFEP - *Association française des entreprises privées*), któremu przewodniczy Ambroise Roux. Mając dojścia na ulicy de Bercy (Ministerstwo Finansów - przyp. tłum.), a także do Matignon (siedziba szefa rządu - przyp. tłum.) i Pałacu Elizejskiego, mając też swoich przedstawicieli w Brukseli, AFEP działa jak wysoko wyspecjalizowany gabinet zdolny do opracowania projektów ustaw i dostarczenia ich rządowi "pod klucz". CNPF (*Conseil national du Patronat français* - Krajowa Rada Pracodawców Francuskich) postanowiła zwiększyć począwszy od 1988 r. swoje wpływy wśród parlamentarzystów. Jej przewodniczący nie odrzuca terminu lobbing. Uznając, że nie należy nadawać mu znaczenia pejoratywnego, zachęcał on związki pracodawców i federacje związkowe do zwiększenia ich oddziaływania na członków parlamentu, aby "uświadomić im konsekwencje ich decyzji", oraz do "zbudowania tkanki kontaktów z nimi". W praktyce, lobby pracodawców uzyskało znaczne korzyści z chwilą wprowadzenia podatków zbiorowych; lobby to prowadziło również kampanię o szerokim oddźwięku przeciwko powszechnemu podatkowi majątkowemu (IGF - *impôt général sur la fortune*). Generalna Dyrekcja Studiów CNPF jest motorem lobbingu pracodawców, niemniej pozostawia ona każdej federacji swobodę działania za cenę ryzyka podejmowania przez niektóre z nich obrony rozbieżnych interesów.

### Wpływ grup nacisku

Wśród szczególnie aktywnych federacji pracodawców, Federacja Budownictwa twierdzi, że Ministerstwo Infrastruktury nigdy nie podejmuje decyzji zanim się z nią nie skonsultuje. Federacja Przewoźników Drogowych kontroluje, za zgodą Ministerstwa Przemysłu, podatki od oleju napędowego, nie wspominając już o związku zawodowym przemysłu naftowego, który w znacznym stopniu uczestniczy w wytyczaniu polityki paliwowej państwa. W szczególnie podatnej na wpływy dziedzinie, jaką jest produkcja rolna, producenci zboża, buraków, wina, a także hodowcy dysponują, zarówno w Paryżu, jak i w Brukseli, grupami nacisku, których skuteczność jest dobrze znana, a działalność podejmowana w koordynacji z FNSEA. O ile lobby konsumentów cierpi z powodu rozproszenia swoich sił i braku działaczy społecznych, o tyle lobby zdrowotne ma na swoim koncie wymowne osiągnięcia w walce z rakiem, AIDS, nadmiernym spożyciem tytoniu i alkoholu, nadużywaniem leków itp. Lobby turystycznemu udało się wymusić na Ministerstwie Oświaty system wakacji szkolnych sprzyjający w najwyższym stopniu interesom turystyki: podczas gdy zaledwie od 6 do 8% uczniów wyjeżdża na wakacje zimowe, czy nie jest zadziwiające, że 150 000 specjalistów zajmujących się zawodowo organizacją turystyki zimowej i dokonujących masakry pomników przyrody alpejskiej, narzuca swoje koncepcje SNCF (Société nationale des chemins de fer français - Państwowe Towarzystwo Kolei Francuskich) i FEN (Fédération de l'éducation nationale - Federacja Pracowników Oświaty)? Zauważmy, że producenci środków słodzących, opierając się na uregulowaniach brukselskich, doprowadzili nie tak dawno do sprzedaży napojów i żywności "light", mimo sprzeciwu ze strony przemysłu cukrowniczego.

Każdego roku grupy nacisku podejmują tysiące interwencji. Każdy rządowy projekt ustawy rozpatrywany przez Senat lub Zgromadzenie powoduje interwencję ze strony lobbies, stowarzyszeń, związków zawodowych lub federacji, które bronią swoich interesów za pośrednictwem urzędników i parlamentarzystów. Ich kampanie nie zawsze odnoszą skutek. Przewodniczący Komisji Finansów ocenił na 5% liczbę poprawek wniesionych w 1990 r. do ustawy finansowej (budżetowej), a zaproponowanych bezpośrednio przez grupy nacisku. Ocena ta, ograniczająca się do ustawy finansowej (budżetowej), jest prawdopodobnie zaniżona, niemniej jednak jest rzeczą pewną, że we Francji lobbies biorą udział, bardziej lub mniej bezpośrednio, w opracowywaniu ustaw i bardzo skutecznie interwenują na szczeblu regionu, departamentu i gminy.

### EWG i lobbying europejski

Podpisanie w dniu 27 marca 1957 r. Traktatu Rzymskiego oraz powołanie instytucji Wspólnoty i Parlamentu Europejskiego stworzyły warunki sprzyjające rozwojowi lobbyingu w ramach Wspólnoty. Z chwilą wejścia w życie, w lutym 1986 r., Jednolitego Aktu Europejskiego, lobbying pojawił się w Brukseli, później w Strasburgu, gdzie środowisko parlamentarne okazało się być gruntem sprzyjającym jego rozwojowi. Parlament Europejski, odgrywający do tej pory rolę jedynie doradczą, uzyskał, w wyniku przyjęcia Jednolitego Aktu, faktyczne uprawnienia do wprowadzania poprawek do rozpatrywanych dokumentów. Zresztą charakter tego wielonarodowego Parlamentu nie czyni z niego zgromadzenia, którym łatwo byłoby manewrować. Krzyżujące się orientacje polityczne i narodowości, rozbieżności interesów gospodarczych powodują, że parlamentarzyści, w szczególności zaś sprawozdawcy z prac poszczególnych komitetów, zachowują dużą ostrożność, gdy w grę wchodzi poparcie poprawki niezgodnej ze stanowiskiem Komisji. Z drugiej strony, zwiększając uprawnienia wykonawcze Komisji z Brukseli, Jednolity Akt spowodował również wprowadzenie określonego trybu pracy, przewidującego odwoływanie się do komitetów ekspertów, w których zasiadają przedstawiciele poszczególnych dziedzin działalności. Gdy w grę wchodzi ważne propozycje, Komisja odwołuje się do dużych federacji europejskich stowarzyszeń krajowych i stara się, by inicjatywy przez nią podejmowane były przygotowane pod

względem politycznym przez ogłoszenie memorandumów lub opublikowanie Białych Ksiąg. Takie metody pracy stanowią dla europejskich grup nacisku okazję do wywierania wpływu bądź na poszczególne oficjalne komitety, bądź na urzędników europejskich. Realizacja programu z 1992 r., a także perspektywy otwierające się w związku z podpisanym traktatem z Maastricht mogą jedynie sprzyjać wspólnotowemu lobbingowi w Strasburgu, w Luksemburgu, a jeszcze bardziej w Brukseli. Najnowsze wydanie "Rejestru organizacji zawodowych EWG", który jest uważany za biblię nowych lobbies, zawiera, na 391 stronach, 506 różnych organizacji, wśród których, obok obrońców producentów obręczy do opon znajdują się również obrońcy producentów musztardy.

### Najważniejsze lobbies

Organizacją typową dla lobbingu europejskiego jest Europejska Federacja Stowarzyszeń Krajowych. Przedstawiciele jednego zawodu z poszczególnych państw otwierają w Brukseli wielonarodowe biuro z sekretarzem generalnym i lobbistami. Niektóre szczególnie ważne spośród tych federacji, takie jak Unia Przemysłowa Wspólnoty Europejskiej (UNICE - *Union des industries de la communauté européenne*), Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (CES - *Confédération européenne des syndicats*), Komitet Rolniczych Organizacji Zawodowych (COPA - *Comité des organisations professionnelles agricoles*), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP - *Centre européen des entreprises publiques*), są powołane do pełnienia roli niemalże instytucji w kwestii projektów ich dotyczących. W celu obrony interesów czysto korporacyjnych utworzyły się innego rodzaju lobbies, takie jak Ugrupowanie producentów stali "Eurofer", producentów opakowań kartonowych lub konstruktorów samochodów. Również w celu obrony interesów korporacyjnych, a także by oddalić zagrożenie, jakie stanowią niesprzyjające dyrektywy Komisji dotyczące "dochodów środków masowego przekazu pochodzących z reklamy", utworzyła się Europejska Rada Wydawców i Właścicieli Gazet (*Conseil européen des éditeurs et propriétaires de journaux*) jednocząca Niemców, Holendrów, Francuzów i Brytyjczyków. Niezależnie od Europejskiej Federacji Bankowej (*Fédération bancaire européenne*), *British Bankers Association* utrzymuje stałe kontakty z Komisją. Inna grupa nacisku - Roundtable - zrzesza takie europejskie koncerny, jak Philips, Fiat, Volvo i angielska wytwórnia papierosów BAT. Coraz więcej przedsiębiorstw wprowadza własne komórki interwencyjne przy instytucjach europejskich. Znamienne dla obecnego etapu rozwoju lobbingu europejskiego jest zaistnienie w Brukseli grup nacisku typu amerykańskiego z wyspecjalizowanymi służbami: kancelarią prawniczą, firmami zajmującymi się kontrolą i rewizją księgowości, konsultantami-specjalistami, organizatorami konferencji i okrągłych stołów, jednym słowem z tradycyjnym arsenałem handlarzy wpływami. Wśród tych zawodowych grup nacisku przeważają grupy anglosaskie bardzo dobrze przygotowane do roli pośredników świadczących usługi różne. W żargonie brukselskim, w spadku po Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali, określa się mianem "handlarzy żelastwem" (*ferrailleurs*) ludzi z umiejętnością nawiązywania korzystnych znajomości, wyposażonych w zapisany po brzegi karnecik adresowy oraz w swego rodzaju odwagę, którzy oblegają kuluary Parlamentu i Komisji, wykonując niedawno narodzony wolny zawód lobbysty europejskiego.

### Szerokie perspektywy dla lobbies

Obecny premier, podczas swego krótkiego pobytu w Ministerstwie Spraw Europejskich, skrytykował przedsiębiorstwa francuskie za ich brak wojowniczości w Brukseli. Nie ma wątpliwości co do tego, że utworzenie jednolitego rynku dostarczy nowej materii dla lobbingu europejskiego w każdym jego aspekcie, jak również co do tego, że udział Francji w rojowisku lobbies musi być zwiększony. Jeżeli Bruksela lub Strasburg staną się któregoś dnia swego rodzaju Waszyngtonem, jest wielce prawdopodobne, że grupy nacisku działające w interesie Wspólnoty i będące zaledwie u progu ekspansji znajdą tu szerokie pole działania, że



różnego pokroju specjaliści od komunikacji społecznej i kompromisu będą mogli dać upust zawodowej agresji. Istnieje ryzyko, że przy udziale federalizmu, początkujący lobbing europejski stanie się wkrótce lobbingiem typu amerykańskiego ze wszystkimi niedogodnościami tego systemu.

\* \* \*

Ogólnie rzecz biorąc, rola lobbies utrwała się od początku lat osiemdziesiątych wraz ze zmierzchem klasycznych systemów przedstawicielstwa demokratycznego. Czy można powtórzyć za niektórymi politologami, że lobbing dał początek, w naszych czasach, piątej władzy? Jeżeli chodzi o Stany Zjednoczone, odpowiedź jest prawdopodobnie pozytywna, chociaż działalność tej nowej władzy jest tam ograniczona ustawą, tak jak jest ograniczona zwyczajem w Wielkiej Brytanii. We Francji przewaga władzy wykonawczej, ważna choć pomniejszona rola partii politycznych i wpływ tradycyjnych instytucji świeckich i kościelnych dają grupom nacisku możliwość jedynie dyskretnego działania, a ich niezaprzeczalna skuteczność jest jednak mało wymierna.

Lobbing typu amerykańskiego przy instytucjach EWG zawiera ryzyko pojawienia się władzy zastępczej. Jeżeli w najbliższych latach instytucje wspólnotowe nie znajdą dość energii, by z jednej strony korzystać z grup nacisku jako grup eksperckich, z drugiej strony chronić się przed nimi jako równoległą władzą, ryzyko stopniowego pojawienia się w Brukseli piątej władzy jest całkiem realne.

## DOKUMENTY

### I. LOBBYSTA: ZAWÓD ZRÓŻNICOWANY

#### Lobbysta z przypadku

W czasie ostatnich piętnastu lat funkcja specjalisty ds. *public relations* uległa znacznej ewolucji. Potrzeba powoduje rozwój organu lub funkcji. Rozrost aparatów rządowych, złożoność procesów społecznych, wielość interesów i grup, mnożenie się poziomów władzy spowodowały, że tacy właśnie specjaliści stali się niezbędni. Skłonieni zostali również do podjęcia się w pewnym zakresie roli agentów zjednujących *ad hoc* poparcie instytucji parlamentarnych i politycznych w związku z tym, że rząd, przez swoje uregulowania, wkracza coraz częściej we wszystkie sfery działalności społecznej.

Taka działalność [specjalistów ds. *public relations*], zwrócona jest w szczególności ku środowiskom parlamentarnym i politycznym, ma swoje wymagania i nie można w tej dziedzinie improwizować. (...)

(...) Wśród osób, które przypadkowo trudnią się lobbingiem, tzn. interweniują w rządzie, znajduje się wielu pośredników. Zgodnie z tradycją działalność związana z lobbingiem została powierzona adwokatom, ponieważ związki między kołami politycznymi i zawodem adwokata zawsze należały do świata polityki. Odruchowo liczono na ich [adwokatów] obycie ze środowiskiem i na ich kwalifikacje prawne, które - choć nie były konieczne - stanowiły dodatkowy atut.

Tymczasem wraz z rozwojem firm zajmujących się komunikacją społeczną zauważono, że dysponują one większymi środkami technicznymi i finansowymi do tworzenia wizerunku. Dzięki temu nawiązały one dogodne stosunki z kołami politycznymi jako uprzywilejowanymi klientami. I tak, w zależności od tego, jaki los spotykał partie, z którymi się wiązały, firmy te upadały lub rozwijały się. Te, które przetrwały, potrafiły zróżnicować swoje rynki, świadcząc usługi w zależności od czynników społeczno-ekonomicznych. Tak dla tych firm, jak i dla kancelarii adwokackich, lobbing nie stanowi podstawy działalności, lecz może być jedynie jej dopełnieniem.

Z powodu braku takich służb, prezes lub dyrektor stowarzyszenia, ugrupowania, instytucji, spółki podejmował się zadań związanych ze zbieraniem informacji, ich obróbką i negocjowaniem, jeżeli zaszła taka potrzeba.

Były również spółki krajowe i międzynarodowe, które powierzały swoim przedstawicielom regionalnym - temu "potencjałowi wewnętrznemu" - poza działalnością czysto handlową, również owo delikatne zadanie dyplomatyczne.

Tak więc każdy może być lobbistą lub stać się nim, gdy nagle pojawi się określony problem. To czysty przypadek. Adwokat, specjalista od przekazu informacji, sprzedawca staje się lobbistą z dnia na dzień, w momencie kiedy problem się pojawia. Przystaje nim być również z dnia na dzień, z chwilą gdy problem znika. Do następnego razu. Zdarza się, że niektórzy improwizują, i to z talentem. Nazywa się to lobbieniem w detalu.

#### Lobbysta zawodowy

Raz jeszcze potrzeba tworzy organ. Są lobbyści zawodowi, z okazałym biurem, o których usługi zabiegamy ufając ich kompetencjom, w związku ze środkami, jakie mają do dyspozycji, kontaktami i sprawnym działaniem, jakie zapewniają; zatrudnia się również na stałe fachowców o podobnych kwalifikacjach.

Lobbysta zawodowy może mieć dyplom ukończenia studiów (prawa, ekonomii, historii, nauk politycznych, socjologii ...), ale przede wszystkim musi mieć "żyłkę" polityczną. Z reguły bowiem zawodowcy ci pochodzą ze środowisk politycznych i kół rządowych (są to byli deputowani, ministrowie, podsekretarze stanu, itp.). Nie oznacza to, że osoby z innym zawodem czy wykształceniem nie mogą trudnić się zawodowo lobbieniem. Jednakże osoba spoza środowiska będzie potrzebowała więcej czasu, żeby zostać zaakceptowana, doceniona, żeby poznać środowisko i rozpoznać się w nim, zrozumieć je, żeby móc się w nim poruszać swobodnie. Do tego potrzebne są długie lata.

Lobbysta powinien nie tylko znać ludzi, ale również tryb działania instytucji politycznych oraz język właściwy dla aparatu legislacyjnego, gdyż ludzie się zmieniają, podczas gdy instytucje pozostają. Choć wszystkie wymienione kwalifikacje są niezbędne, najważniejszą jego [lobbisty] cechą powinna być umiejętność analizowania. Znajomość języka właściwego dla tych środowisk i mechanizmów społeczno-politycznych powinna mu pozwolić na dokonywanie właściwych i udokumentowanych interpretacji do poparcia jego wniosków i zaleceń. Ostrożność, takt i dyplomacja idące w parze ze szczególnym wyczuleniem na dynamikę społeczną, wszystkie cechy dobrego specjalisty od przekazu informacji i dobrego sprzedawcy stanowią jedyną gwarancję skuteczności lobbisty.

(Wyjątki z: Dominique Boivin *Le lobbying ou le pouvoir des groupes de pression*, Editions du Méridien - Québec, 1987, s. 95-99).

#### Lobby a prawo

Pierre Servan-Schreiber, członek adwokatury Paryża i Nowego Jorku, pracuje w kancelarii adwokackiej jako prawnik lobbysta: "Rola prawa jest oczywista w lobbingu. Prawnik jest w tej dziedzinie absolutnie niezbędny. Jednakże nie może on prowadzić kampanii sam: musi odwołać się do lobbisty zawodowego i na odwrót, lobbysta powinien wyrobić w sobie odruch skłaniający go do korzystania z usług prawnika, gdyż należy znać normę prawną i jej skutki. Dla mnie lobbienie to obrona i reprezentowanie interesów osoby prywatnej wobec władz administracyjnych lub politycznych, które mogą być zmuszone do podjęcia decyzji powodujących zmiany w otoczeniu ekonomicznym, prawnym lub finansowym klienta w sposób dla niego korzystny lub nie. Jest to więc zawód adwokata, ale poza władzą sądowniczą, wobec władzy legislacyjnej lub wykonawczej. Lobbyści i prawnicy wzajemnie się uzupełniają, ale jedynie lobbyści mogą decydować o zastosowaniu odpowiednich instrumentów przekazu informacji i o stopniu jawności tej informacji".

(Wyjątek z: "Actes du colloque de l'Association française des relations publiques (AFREP)", Paris, 11 stycznia 1991).

## II. NIEZBĘDNA DEONTOLOGIA

### Utworzenie stowarzyszenia związkowego

Pomaganie przedsiębiorstwom w nakłonieniu władz publicznych zarządzających interesem ogółu do uwzględnienia interesów partykularnych, tzn. bycie lobbystą jest niechętnie uznawane we Francji. Niedawno zostało utworzone stowarzyszenie zawodowe mające na celu zwiększenie zrozumienia dla tego zawodu i obronę jego uczciwego wykonywania.

Przez długi czas woleli [lobbyści] pozostawać w cieniu. Ich zawód pośrednika między przedsiębiorstwami z jednej strony i politykami z drugiej, zobowiązuje ich, to prawda, do zachowania pewnej rezerwy. Tradycja francuska, według której, każda grupa nacisku jest postrzegana jako działająca przeciwko interesowi ogółu, zmuszała ich, jak sądzili, do tego, by nie chwalić się zawodem lobbysty. Dziś uważają, że dyskrecja nie jest już na miejscu i że, wręcz przeciwnie, ich zawodu powinno się bronić, publicznie go oczyścić.

Dwanaście spośród najważniejszych gabinetów w Paryżu utworzyło niedawno francuskie stowarzyszenie doradców z dziedziny lobbingu. (...)

Bronią się więc zawzięcie przed mieszaniem ich w jakikolwiek sposób do finansowania życia politycznego. Zwracają w ten sposób uwagę na to, że doradzają przedsiębiorstwom, a nie członkom parlamentu, nie pozwalając sobie nawet na interweniowanie w marketingu politycznym. Tymczasem nie każdy ma takie skrupuły. Tym bardziej że sukcesy niektórych spółek lobbingu skłoniły wiele osób, bardziej lub mniej wprowadzonych w kręgi administracyjne i polityczne, do rzucenia się w wir przygody.

Trudno jest wymagać poszanowania pewnych reguł etycznych w zawodzie, który polega w głównej mierze na przekonywaniu administratorów interesu publicznego do uwzględniania interesów partykularnych. Stąd pojawiają się tu i ówdzie próby tworzenia kodeksu deontologii, z uwzględnieniem np. osiągnięć w tym względzie Stanów Zjednoczonych, ojczyzny lobbingu. Zawodowi lobbyści, którzy wierzą, że rola, jaką pełnią, jest ważna, ale uznają również granice swojego działania, pragną, by takie reguły zostały ustalone. Nie chcą jednakże zostać postawieni przed faktem dokonanym i zależy im na tym, by przyłączyć się do aktualnie podejmowanych na ten temat rozważań. Stowarzyszenie utworzyli również w tym celu, by dysponować instrumentem przedstawicielstwa.

(Wyjątki z: Thierry Bréhier *Les principaux conseils en lobbying créent une association syndicale*, "Le Monde", Paris, 7 lutego 1991).

### Punkt widzenia profesjonalisty

Nowoczesny lobbying, określane jako prowadzenie kampanii na rzecz grupy ekonomicznej (politycznej, społecznej, kulturalnej itp.), jest wykonywany tak wobec klasy politycznej (decydentów), jak wobec poszczególnych administracji. Moja osobista doktryna jest prosta: trzeba zawsze wykazywać partnerom dialogu, że działanie zmierzające do umotywowania słuszności żądań grupy, na rzecz jej dowartościowania, wypuklenia jej interesów, ma tylko jeden cel. W polityce należy służyć dobru publicznemu. W sprawach ekonomicznych również należy w sposób logiczny uwzględniać interesy partykularne na tle interesu ogółu. Kiedy młodzi interniści i kierownicy klinik chcieli manifestować "w obronie trybu studiów", nakłoniłem ich do tego, żeby prowadzili kampanię na rzecz zdrowia Francuzów, a nie zamykali się w interesach partykularnych, prowadząc akcję jedynie na rzecz zawodu. W przeciwieństwie do zdania wypowiedzianego przez Alexandre'a Sanguinettiego: "*Suma interesów partykularnych rzadko odpowiada interesowi ogółu*", można stwierdzić, że jedynym sposobem służenia na trwałe interesom partykularnym jest umiejętne ich ukazywanie na tle interesu ogółu, tzn. służenie wielkiej sprawie. Jeżeli okazuje się to niemożliwe, lobbysta powinien zapewne zrezygnować z takiej akcji w potrójnej trosce o etykę zawodową, o swoją wiarygodność, a więc o własny wi-

zerunek. Należy zaznaczyć, że w Stanach Zjednoczonych każde działanie lobbysty "na rzecz..." powinno być rejestrowane przy Senacie, jeżeli chodzi o zaproponowane środki i w celu obliczenia honorariów, a jeżeli to nie nastąpi, lobbysta może być ścigany. Przypominam o sprawie Billy Cartera, brata Jimmy Cartera, który, nie rejestrując przy Senacie swego zamierzenia, zgodził się szerzyć "w kularach" wizerunek Libii pułkownika Kadafiego. Takie przepisy należy ustanowić we Francji, aby zalegalizować działania, które się dziś jeszcze określa jako "płatną protekcję".

(Wyjątki z: "*International public affairs consultant*", Michel Bongrand, doradca ds. wizerunku i wypowiedzi).

Tłumaczenie cytatów z języka francuskiego **Helena Królikowska** (BSE).

Tłumaczyła z jęz. francuskiego:  
Helena Królikowska (BSE)

#### Abstarakt

Prezentowany tekst omawia ewolucję zjawiska lobbingu w Stanów Zjednoczonych Wielkiej Brytanii i Francji w kontekście historycznym. Analizuje przyczyny rozwoju lobbingu na tle przekształceń współczesnych systemów przedstawicielskich, mechanizmy tworzenia grup nacisku, organizację wewnętrzną tych grup, ich typologię oraz strategię i efektywność działania. Przedstawia rolę i perspektywy rozwoju lobbingu na szczeblu Wspólnoty (Unii) Europejskiej. Uzupełnieniem do opracowania jest wybór cytatów z kilku prac, dotyczących zawodu lobbysty, warunków uprawiania lobbingu i tworzenia lobby.

*Le lobby, cinquième pouvoir*, w: "Etudes du Centre d'Information Civique, nr103, II kwartał 1992, s. 1-8