

*Jarosław Filip Czub*

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: [jaroslaw.czub@uw.edu.pl](mailto:jaroslaw.czub@uw.edu.pl)

ORCID: 0000-0002-0872-472X

## **LOBBING W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W CZASACH COVID-19**

### **LOBBYING IN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE TIMES OF COVID-19**

The main purpose of this article is to show the forms of lobbying utilized by interest groups in the times of COVID-19 (*ex-ante*, ongoing, *ex-post*). A comparative approach was adopted to the forms of influence used in the pre-COVID and post-COVID times. In addition, the article discusses the articulated forms of influence and verifies the impact evolving from the impact of the SARS-CoV-2 pandemic used by interest groups towards public administration. The analysis was carried out aimed at a predictive look at the forms of influence used in relation to the current postpandemic situation, which are used by interest groups in lobbying campaigns in relations with decision-makers in public administration. In addition to the theoretical dimensions, practical insight are also offered into the functioning of interest groups through the presented sets of tools for lobbying campaign and exerting influence on public authorities.

### **KEYWORDS**

lobbying, interest groups, public administration, Poland, European Union

## SŁOWA KLUCZOWE

lobbying, grupy interesu, administracja publiczna, Polska, Unia Europejska

Administracja publiczna w zależności od systemu instytucjonalnego państwa ma kluczowy, średni lub marginalny kontakt z lobbystami. Dlatego dokonując analizy obszaru administracji publicznej, nie należy pomijać istotnego obszaru badawczego, jakim jest lobbying lub innymi słowy rzecznicstwo interesów czy adwokatura. Uwzględniając powyższe, należy zweryfikować możliwości oddziaływania lobbyingu na administrację publiczną, w tym kluczowych decydentów, oraz wskazać, jaką rolę pełni lobbying wobec systemu administracji<sup>1</sup>. W tym celu na pierwszym etapie trzeba doprecyzować nomenklaturę lobbyingu, która jest definiowana w zróżnicowany sposób przez poszczególnych badaczy. Przybliżenie problematyki lobbyingu w administracji publicznej będzie miało wpływ na bardziej transparentne spojrzenie wobec działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa przed pandemią COVID-19 i jej wpływu na kontakty sieciowych powiązań lobbystów z administracją publiczną (tzw. networking).

Analizę powyższego obszaru badawczego wskazanego w tytule artykułu należy oprzeć na paradygmacie określonych teorii badawczych. Kluczowymi teoriami badawczymi dla zrozumienia materii badanego przedmiotu są neofunkcjonalizm, teoria sieci i teoria dostępu. Neofunkcjonalizm jest jedną z najważniejszych teorii wykorzystywanych w badaniach myśli politologicznej. Teoria neofunkcjonalizmu umożliwia dokonanie analizy funkcjonowania grup interesu w systemie administracyjnym danego państwa<sup>2</sup>. Ernst Haas uważa, że koncepcja neofunkcjonalna zakłada funkcjonowanie państwa jako zespołu, w tym także administracji publicznej i interesariuszy, w ramach którego funkcjonują różne interesy reprezentowane przez poszczególne grupy interesu<sup>3</sup>. Z kolei w teorii sieci pojęcie sieci jest często wykorzystywane do opisanego skupiska różnego rodzaju aktorów (w tym także grup interesów), którzy są ze sobą powiązani w ramach obszaru politycznego, społecznego czy gospodarczego. Sieci mogą być zorganizowane w sposób luźny niesformalizowany, ale wciąż zdolny do szerzenia informacji lub angażowania się w zakres działań zbiorowych<sup>4</sup>. Teoria sieci umożliwia

<sup>1</sup> J. Itrich-Drabarek, *Interes urzędniczy*, (w:) K.A. Wojtaszczyk (red.), *Efektywność reprezentacji interesów Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 21–25.

<sup>2</sup> B. Rosamond, *Theories of European Integration*, New York 2000, s. 50; U. Kurczewska, *Wprowadzenie*, (w:) U. Kurczewska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Warszawa 2008, s. 8.

<sup>3</sup> E.B. Haas, *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organisation*, Stanford 1964, s. 37, 230.

<sup>4</sup> Zob. szerzej: J. Peterson, L.J. O'Toole, *Federal Governance in the United States and the European Union. A Policy Network Perspective*, (w:) K. Nicolaïdis, R. Howse (Eds.), *The Federal*

przeprowadzenie badań formuł wykorzystywanych na arenach stosunków przemysłowych zarówno w ramach dialogu społecznego, jak i w zachodzących relacjach z administracją publiczną<sup>5</sup>. Według Jacka Sroki występują dwa rodzaje podejść badawczych dotyczących analizy sieci. Jedno, istotne dla zakresu badawczego niniejszego artykułu, dotyczy pośrednictwa interesów (np. lobbying wobec administracji publicznej), zaś drugie – zarządzania interesem publicznym. „Sieć stanowi swoiste medium komunikacji społecznej i politycznej, jest strukturą służącą zarówno artykulacji interesów i wymianie zasobów, jak i transferowi informacji”<sup>6</sup>. Z kolei według materiału badawczego Craiga Furneaux i Kerry’ego Browna można wyróżnić dwa typy podejścia: ilościowe i jakościowe<sup>7</sup>. Podejście ilościowe w ramach teorii sieci bada relacje między politykami przedsiębiorstw, najczęściej z wykorzystaniem analizy sieci społecznych<sup>8</sup>. Z kolei jakościowe koncentruje się na treści interakcji pomiędzy politykami przedsiębiorstw, które określane są jako podmioty polityki, wykorzystując w tym celu metody gromadzenia danych, wywiadów czy dokumentów<sup>9</sup>. Podejście jakościowe w teorii sieci może zatem pokazać wpływ poszczególnych podmiotów na polityki, natomiast podejście ilościowe nie jest w stanie wykazać skuteczności tego wpływu na poszczególne polityki w ramach sieci<sup>10</sup>. Najlepszym rozwiązaniem jest wykorzystanie mieszanej metody (hybrydowej), która pozwoli na ukazanie istnienia sieci powiązań oraz jej wpływu na politykę, w tym na administrację publiczną<sup>11</sup>. Pieter Bouwen uważa, że teoria sieci jest swego rodzaju kategorią podaży i popytu tzw. dóbr dostępu (*access goods*) zarówno dla lobbystów, jak i administracji publicznej<sup>12</sup>. Z kolei zaproponowana przeze mnie teoria dostępu umożliwia i pró-

---

*Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford and New York 2001.

<sup>5</sup> J. Itrich-Drabarek, *op.cit.*, s. 24–25.

<sup>6</sup> J. Sroka, *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*, Wrocław 2004, s. 27.

<sup>7</sup> Zob. szerzej: C. Furneaux, K. Brown, *Policy Entrepreneurs and Policy Networks. A New Approach*, (w:) C. Furneaux, K. Brown, *Fourth AGSE International Entrepreneurship Research Exchange*, Brisbane 2007.

<sup>8</sup> B.H. Milward, K.G. Provan, *Measuring Network Structure*, “Public Administration” 1998, Vol. 76, No. 2, s. 387–407.

<sup>9</sup> Zob. szerzej: R.A.W. Rhodes, *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot 1999.

<sup>10</sup> Zob. szerzej: J. Peterson, *Policy Networks*, “IHS Political Science Series” 2003, No. 90.

<sup>11</sup> P. Bogason, T.A.J. Toonen, *Introduction. Networks in Public Administration*, “Public Administration” 1998, Vol. 78, s. 205–227; T.A. Börzel, *Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks*, “Public Administration” 1998, Vol. 76, s. 253–273; K. Dowding, *There Must Be an End to Confusion Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods and Courses in British Universities*, “Political Studies” 2001, Vol. 49, No. 1, s. 89–105.

<sup>12</sup> P. Bouwen, *Corporate Lobbying in the European Union. Towards a Theory of Access*, San Domenico 2001, s. 2–6; P. Bouwen, *A Comparative Study of Business Lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers*, MPIfG Discussion Paper 02/7, Köln 2002, s. 7–9.

buje wyjaśnić specyfikę procesu zachodzących reakcji i relacji pomiędzy lobbystami a administracją publiczną<sup>13</sup>. Instytucje publiczne powinny być otwarte na interakcję z grupami interesu ze względu na to, że potrzebują szeroko zakrojonych kontaktów z sektorem prywatnym. Sektor prywatny jest w stanie wesprzeć i zagwarantować prawidłowe podejmowanie decyzji poprzez współpracę i wymianę informacji będące kompromisem pomiędzy zainteresowanymi stronami, tj. grupami interesu a administracją publiczną na poziomie regionalnym, krajowym czy europejskim. Zgodzę się tutaj ze stwierdzeniem P. Bouwena, który uważa, że zasobem niezbędnym dla lobbystów jest możliwość dostępu do organów i poszczególnych instytucji decyzyjnych w ramach administracji publicznej, które odgrywają istotną rolę w przygotowywaniu i podejmowaniu decyzji politycznych i zmian legislacyjnych<sup>14</sup>.

Uwzględniając powyższe jak i wskazany obszar badawczy weryfikowany w ramach zdefiniowanych teorii, chciałbym wysunąć następującą hipotezę badawczą, która będzie falsyfikowana w artykule: grupy interesu mają szerokie kanały dostępu i formy wpływu wobec administracji publicznej, jednakże lobbying wobec administracji publicznej w czasach COVID-19 jest znacznie utrudniony dla nowych grup interesu ze względu na brak możliwości wypracowania siatki dostępu do decydentów, zaś dla funkcjonujących grup interesu jest utrudniony w sposób marginalny ze względu na ograniczone możliwości kontaktów z administracją, utrudnienia oraz zredukowane możliwości wykorzystania odpowiednich zinstytucjonalizowanych i niezinstytucjonalizowanych kanałów wpływu.

W ramach artykułu należy zadać kilka kluczowych pytań badawczych: 1) jakiego rodzaju formy wpływu są wykorzystywane w administracji publicznej? 2) w jakim stopniu uległy zmodyfikowaniu formy wpływu wykorzystywane w kampaniach lobbyingowych wobec administracji publicznej? 3) w jakim stopniu COVID-19 miał wpływ na tworzenie lub modyfikowanie siatki networkingowej, która stanowi kluczowy kanał komunikacji w ramach lobbyingu formalnego, nieformalnego, bezpośredniego i pośredniego w administracji publicznej? 4) czy nowi lobbyści rozpoczynający swoje działania po 1 marca 2020 r. mieli trudności z wypracowaniem określonych form wpływu i budowaniem odpowiedniej siatki powiązań lobbyingowych?

Postawione pytania badawcze wskazują na najważniejszy problem, jaki pojawił się w ramach lobbyingu wobec administracji publicznej, tj. trudności w budowaniu koalicji i siatki networkingowej przez lobbystów oraz ich ograniczone możliwości dostępu do decydentów, które to ograniczenia mają wpływ na efektywność lobbyingu oraz limitują wykorzystywanie wybranych form wpływu w kampaniach lobbyingowych. Innymi słowy kluczowym problemem badawczym

<sup>13</sup> J. Itrich-Drabarek, *op.cit.*, s. 22–23.

<sup>14</sup> P. Bouwen P., *Exchanging Access Goods for Access. A Comparative Study of Business Lobbying in the European Union Institutions*, "European Journal of Political Research" 2004, Vol. 43, No. 3, s. 338.

są wykorzystywane kanały i formy wpływu oraz związane z nimi ograniczenia mogące przyczyniać się do zmniejszonej skuteczności lobbingsowej wobec administracji publicznej w czasach COVID-19.

Negatywne skojarzenia dotyczące lobbingu wzbudzają mało pozytywne odczucia w społeczeństwie, a także są w większości przypadków źle postrzegane przez administrację publiczną i społeczeństwo w szeroko definiowanym kontekście<sup>15</sup>. W światowej literaturze naukowej najczęściej spotykanymi terminami są „rzecznictwo interesów” i „lobbying”. Biorąc pod uwagę najważniejsze kryteria podziału, rodzaj działalności oraz cel grupy interesu można wyróżnić następujące definicje: lobbingsowe dotyczące rzecznictwa interesów i normatywne.

W ramach definicji lobbingsowych możemy wskazać te, które są interpretowane w sposób zróżnicowany przez poszczególnych badaczy. Do jednego z nich należy Thierry Lefébure, który uważa, że lobbying jest nie tylko formą pracy w poczekalni (jak nazywa kuluary, lobby), ale też formą analizy i zrozumienia problemu w celu wyjaśnienia zjawiska, a w konsekwencji staje się siłą nabywczą prawnej i pozytywnej decyzji. Wyjaśnia także, że lobbying jest rodzajem instrumentu strategicznej komunikacji pełniącym funkcję zarządcy celów oraz decyzji politycznych i dostarcza cennych informacji technicznych<sup>16</sup>. Z kolei Artur Nowak-Far definiuje lobbying jako: „wpływanie nieformalnymi środkami (szczególnie za pomocą udostępniania informacji, opinii oraz ekspertyz) na formalny w swojej istocie proces decyzyjny poszczególnych instytucji Wspólnoty”<sup>17</sup>. Ponadto Urszula Kurczewska i Małgorzata Molęda-Zdziech wskazują, że lobbying jest formą rzecznictwa interesów, a jego istotą jest w dużym stopniu zamiar wywierania wpływu na procesy decyzyjne w pewnych ośrodkach i instytucjach władzy<sup>18</sup>. Z kolei Rinus van Schendelen podkreśla, że lobbying jest niestandardową formą działania, która nie tylko jest narzędziem wpływu, lecz dysponuje również zachowaniami, które przyczyniają się do powstrzymywania od wykonywania określonych działań<sup>19</sup>. Według R. van Schendela grupy interesu poprzez lobbying są postrzegane jako fundamentalny element zarządzania sprawami publicznymi<sup>20</sup>. Autorem interesującej definicji jest Philip Kotler, który uważa, że lobbying to rodzaj działalności polegającej na „kontaktowaniu się i przekonywa-

<sup>15</sup> G. Pascal, *Lobbying in Brussels*, Brussels 2006, s. 14; S. Ehrlich, „Grupy nacisku” w strukturze politycznej kapitalizmu, Warszawa 1962, s. 49; Szerzej: J. Sroka, *Lobbying jako strategia promocji interesów grupowych*, (w:) W.A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, Wrocław 2009, s. 208–209.

<sup>16</sup> Zob. [www.lobbying-europe.com](http://www.lobbying-europe.com) (dostęp 16.04.2022).

<sup>17</sup> A. Nowak-Far, *Funkcjonowanie gmin w Unii Europejskiej. Kompendium dla gmin wiejskich*, Warszawa–Poznań 2002, s. 71.

<sup>18</sup> U. Kurczewska, M. Molęda-Zdziech, *Lobbying w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 14.

<sup>19</sup> R. van Schendelen, *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam 2005, s. 230.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 230–232.

niu członków [władz] umocowanych prawnie i administracyjnie”<sup>21</sup>. Definicję lobbingu sformułował także francuski badacz Bernard le Grelle, który rzecznictwo interesów przedstawia jako formę „koktajlu”, na jaki składa się: 20% prawa, 20% polityki, 20% ekonomii, 20% dyplomacji i 20% komunikowania. Należy się zgodzić ze stwierdzeniem B. le Grelle’a, że odpowiednio dobrane składniki w określonych proporcjach decydują w dużej mierze o skuteczności podejmowanych działań przez grupy interesu wobec administracji publicznej, w tym decydentów politycznych<sup>22</sup>. Z kolei Joseph H. Kaiser przedstawia lobbying, w ramach którego poszczególne grupy interesu dążą do wywarcia wpływu na decyzje parlamentu, rządu i podległych im instytucji w administracji publicznej<sup>23</sup>.

Uwzględniając definicje normatywne, można wyróżnić m.in. te z poziomu narodowego, jak i europejskiego. Jedną z nich jest definicja Komisji Europejskiej, według której lobbying to działania mające na celu wywarcie wpływu na procesy kształtowania polityki i podejmowania decyzji przez instytucje europejskie<sup>24</sup> [Komunikat Komisji, Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości. Zasady dotyczące stosunków z przedstawicielami grup interesu (rejestr i kodeks postępowania), Zielona Księga z 3 maja 2006 r., komunikat z 21 marca 2007 r.]<sup>25</sup>. Komisja Europejska wprowadziła definicję lobbingu w celu popierania „inicjatywy na rzecz przejrzystości”. Według Komisji definicja ta powstała na podstawie działalności grup<sup>26</sup>, „których celem jest wywieranie wpływu na procesy kształtowania polityki i podejmowanie decyzji”<sup>27</sup>. Z kolei w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa w Polsce czytamy, że działalnością lobbingsową jest prowadzenie działań „metodami prawnie dozwolonymi zmierzającymi do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”. W art. 2 ust. 2 dodano, że zawodowy lobbying to „zarobkowa działalność lobbingsowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób”<sup>28</sup>. Zgodnie z tą definicją wywieraniem wpływu zajmują się osoby lub grupy osób (lobby,

<sup>21</sup> P. Kotler, *Marketing*, Warszawa 1994, s. 621; J.L. Zorack, *The Lobbying Handbook*, Washington 1990, s. 925.

<sup>22</sup> B. le Grelle, *Profession lobbyman. Le pouvoir des coulisses*, Paris 1988, s. 8.

<sup>23</sup> M. Matyja, *Wpływ Zrzeszenia Konfederacji Przemysłowców i Pracodawców Europy (UNICE) na proces decyzyjny w Unii Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 10.

<sup>24</sup> Komunikat Komisji COM (2006) 194 wersja ostateczna: Zielona Księga – Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości, Zielona Księga z 3 maja 2006 r.

<sup>25</sup> Komunikat Komisji COM (2008) 323 z 21 marca 2007 r., Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości. Zasady dotyczące stosunków z przedstawicielami grup interesu (rejestr i kodeks postępowania).

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r. nr 169, poz. 1414, z późn. zm.).



grupy interesu), których celem jest umiejętne promowanie interesów określonych grup społecznych<sup>29</sup>.

Uwzględniając powyższe definicje można zinterpretować, że lobbying jest widoczny na poziomie administracji publicznej poprzez wywieranie wpływu na decydentów zarówno niższego, jak i wyższego szczebla. Do czasu pojawienia się pandemii COVID-19 lobbying w administracji publicznej był w znacznej mierze ułatwiony i nieograniczony, poza ograniczeniami prawnymi wskazanymi m.in. w zawartych normatywnych definicjach powyżej. W związku z tym, jakie mamy możliwości dostępu do administracji lub, innymi słowy, jakimi formami wpływu dysponują lobbyści i w jaki sposób musiały być one zmodernizowane względem pandemicznych działań covidowych? Nawiązując do postawionej hipotezy odnośnie do stawianych utrudnień dostępu do decydentów w administracji publicznej, należy zdefiniować ich kanały wpływu i dokonać analitycznej i komparatywnej konfrontacji względem zastanej sytuacji covidowej w 2020 r. Do kluczowych form wpływu wykorzystywanych wobec administracji publicznej możemy zaliczyć m.in. następujące kanały komunikacji: formalny, nieformalny, bezpośredni, pośredni, ofensywny, defensywny<sup>30</sup>.

Wpływ formalny polega na wypracowywaniu kompromisu poprzez oficjalne stanowisko reprezentowane przez grupę biznesu, natomiast wpływ nieformalny polega na wypracowywaniu kompromisu poprzez kanały nieoficjalne (prywatne spotkania, lunchy, kolacje itd.). Grupy lobbyingowe są skoncentrowane na sfinalizowaniu konkretnego projektu. Pozytywny efekt końcowy można jedynie uzyskać po otrzymaniu aprobaty ze strony urzędników określonych struktur administracji publicznej, a z tym wiąże się uzyskanie „podpisu” konkretnej osoby urzędującej (piastującej stanowisko) lub w innym stosownym ośrodku, mającym moc decyzyjną (legislacyjną) w danej kwestii. Styl formalny najczęściej jest realizowany przez lobbyistów poprzez wysyłanie oficjalnych depesz, e-maili, listów czy zaproszeń na określone seminaria tematyczne. Ogranicza się także do formalnych akcji telefonicznych, telekonferencji czy prezentacji w sposób oficjalny wizji znalezienia konsensusu dla danej sprawy. Formalnym działaniem jest także prezentacja punktu widzenia danej sprawy poprzez dystrybucję ulotek i broszur informacyjnych na dany temat. Częstym narzędziem formalnym jest wykorzystywanie w sposób otwarty, za pośrednictwem działań medialnych czy weblobbyngu, opinii zaczerpniętych ze źródeł publicznych lub wykorzystywanie mediów społecznościowych online. Formalną stroną jest wykorzystywanie narzędzi w ramach dialogu społecznego, np. w Polsce Rada Dialogu. Z kolei nieformalnie zainicjowany wpływ daje często znacznie większy efekt niż wpływ formalny, co czyni go bardziej skutecznym. Najlepszymi sposobami nawiązywania relacji nieformalnych są różnego rodzaju przedsięwzięcia kultu-

<sup>29</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/lob?OpenAgent&wykazl> (dostęp: 22.04.2022).

<sup>30</sup> J.F. Czub, *Lobbying grup biznesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 118–145.

ralne pozwalające na zebranie w jednym miejscu grupy urzędników zainteresowanych daną sprawą. Często wykorzystuje się spotkania w restauracjach, gdzie w trakcie brunchu czy nieoficjalnej kolacji grupy interesu uzyskują maksimum informacji na dany temat. W stolicach europejskich jest wiele takich miejsc, w których można zorganizować nieformalne spotkanie, np. w Brukseli jest plac Luksemburski<sup>31</sup> czy w Warszawie plac Trzech Krzyży.

Pomimo pozytywnych elementów wpływu formalnego wykorzystywanego przez lobbystów wobec administracji publicznej R. van Schendelen wyróżnia cztery przypadki, w których styl formalny nie ma do końca racjonalnego zastosowania w administracji publicznej<sup>32</sup>. Pierwszy dzieje się wtedy, kiedy nasze założenia odnoszą się jedynie do sytuacji, gdy lobbystom zależy na opóźnieniu podjęcia decyzji przez osoby lub organy decyzyjne. Drugi ma miejsce, kiedy korporacja lobbingsowa stara się uzyskać istotne informacje na temat danej sprawy czy dokumentów. Trzeci przypadek dotyczy sytuacji, gdy decyzje podejmowane są przez urzędników na wysokich szczeblach, którzy często nie są autorami tychże decyzji. Najczęściej w gabinetach wysokich urzędników dzieje się mniej niż w gabinetach urzędników podległych (*multi-level goverance*). Lobbyści łatwiej uzyskują informacje na temat danej sprawy, prowadząc spotkania czy rozmowy w gabinetach podległych urzędników administracji publicznej. Czwartą kwestią jest budowanie koalicji czy też stworzenie pewnego układu *ad hoc*, który ma wpływ na decyzję w określonych sytuacjach.

Z kolei wpływ bezpośredni wykorzystywany przez lobbystów wobec administracji publicznej jest najbardziej skuteczną metodą oddziaływania. Jest „działaniem lobbingsowym skierowanym i adresowanym bezpośrednio do decydentów”<sup>33</sup>. Jego najbardziej przekonującą cechą jest skuteczność w docieraniu do kluczowych osób zajmujących się daną sprawą. Bezpośredni kontakt daje możliwość szybkiej i klarownej weryfikacji nastawienia urzędnika do sprawy, jaką reprezentuje grupa interesu w imieniu strony zainteresowanej. Dzięki obserwacji przedstawiciel grupy interesu ma możliwość ewentualnego dokonania korekty doboru metody, podejmowanych działań, a co się z tym wiąże – zmiany nastawienia urzędnika. Lobbying bezpośredni występuje w różnych formach<sup>34</sup>, np. dostarczanie informacji, przygotowywanie gotowych projektów aktów prawnych, prowadzenie i dostarczanie badań na temat danej sprawy, wykonywanie ekspertyz z danej dziedziny, przedstawianie możliwości rozwiązania problemu czy organizowanie seminariów i spotkań tematycznych.

<sup>31</sup> Jednym z miejsc, które stanowi centrum spotkań lobbystów z urzędnikami i przedstawicielami instytucji i organów Unii Europejskiej, jest plac Luksemburski przy Parlamencie Europejskim.

<sup>32</sup> R. van Schendelen, *Machiavelli in Brussels...*, s. 252–254.

<sup>33</sup> M. Clamen, *Lobbying i jego sekrety*, Warszawa 2005, s. 288.

<sup>34</sup> Zob. szerzej: A. Nowak-Far, *op.cit.*, s. 89.



Wpływ pośredni charakteryzuje się działaniem skierowanym i adresowanym pośrednio do decydentów poprzez np. opinię publiczną<sup>35</sup>. Sama nazwa „wpływ pośredni” sugeruje, że jest to sposób forsowania pewnych decyzji przy pomocy osób lub podmiotów zewnętrznych, tj. czynnika zewnętrznego, pośredniego. R. van Schendelen zwraca uwagę na trzy zalety wpływu pośredniego<sup>36</sup>: po pierwsze nadawca, pozostając w pewnym stopniu anonimowy, ma tzw. czyste konto; po drugie, dostarczenie informacji z zewnętrznego źródła postrzegane jest jako informacja bardziej obiektywna i w takim przypadku może działać na odbiorcę bardziej przekonująco; po trzecie, jeżeli wpływ pośredni dla określonej sprawy ma skutek negatywny, to konotacje, jakie spowoduje, nie będą kojarzone z nadawcą, który kieruje je do wysokiej rangi uczestników, a w przypadku pozytywnego rezultatu jego autorstwo będzie kojarzone z inną grupą lobbingsową. Wadą pośredniego systemu jest możliwość naruszania przekazu informacji. Wpływ pośredni obejmuje postępowania zarówno formalne, jak i nieformalne. Interesującym stylem pośredniego wpływu jest nagłaśnianie sytuacji lub – przeciwnie – korzystanie z drogi bardzo dyskretnej. Często grupy interesu postępują wobec administracji publicznej zgodnie z zasadą, że sprawy, które są mało istotne, nagłaśnia się w sposób widoczny, żeby móc przeforsować „po cichu” informacje bardziej dyskretne, za to priorytetowe<sup>37</sup>.

Forma ofensywna jest stosowana w chwili wykorzystania ataku, zaś podejście defensywne ma na celu obronę pozycji zastanej<sup>38</sup>. Jest to proces tzw. *status quo*<sup>39</sup>. Inaczej mówiąc, forma ofensywna pozwala na wyprzedzenie faktu przeforsowania danej sprawy. Metoda ta jest wykorzystywana głównie wtedy, kiedy grupa lobbingsowa chce antycypować pewien problem, wychodząc mu naprzeciw. Przedstawiając swoją propozycję, ma większą możliwość zapobieżenia podjęciu decyzji niekorzystnej dla grupy i dla zainteresowanego, w imieniu którego działa. Forma wpływu ofensywnego charakteryzuje się tym, że wyprzedzając pewien problem, grupa interesu może zabezpieczyć się przed podjęciem przez grupę wysokich rangą urzędników decyzji dla niej negatywnej. Celem takiego działania jest prowadzenie kampanii lobbingsowej, zanim dana sprawa zostanie nagłośniona. Dobrym przykładem będzie przygotowanie adnotacji informacyjnych, które posłużą jako pewnego rodzaju repetytorium. Takie przygotowanie sprawy pozwoli urzędnikowi na wnikliwe zanalizowanie danej tematyki. Kolejnym przykładem posługiwania się metodą lobbingu ofensywnego wobec administracji publicznej jest przygotowanie m.in. ekspertyz, opinii, badań i sprawozdań, które podkreślają merytoryczne argumenty dla wydania niekorzystnej dla lobby-

<sup>35</sup> M. Clamen, *op.cit.*, s. 288.

<sup>36</sup> R. van Schendelen, *Machiavelli In Brussels...*, s 252.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 253–255.

<sup>38</sup> Zob. szerzej: J. Sroka, *Lobbing jako strategia...*, s. 221–222.

<sup>39</sup> K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków, 2000, s. 114–116.

stów decyzji. Z kolei zasadą lobbingu defensywnego jest obrona zastanej sytuacji, czyli obrona *status quo*. Taki sposób postępowania wykorzystuje się wtedy, kiedy nastawienie urzędników jest negatywne. W przypadku braku oceny pozytywnej danego projektu dużo lepszym rozwiązaniem jest zachowanie takiego stanu, jaki jest obecnie. Wpływ defensywny wykorzystuje się także w przypadku negatywnego postrzegania grupy interesu przez poszczególne kręgi środowiskowe. W przypadku wpływu defensywnego grupy interesu, w celu zmiany nastawienia urzędników do danej sprawy, wykorzystują środki płynące z zewnątrz. Korzystają z metod komunikacyjnych. Pozwalają one na zmianę negatywnego stanowiska. Jedną z podstawowych metod jest odwołanie się do opinii publicznej lub do wyników sondaży<sup>40</sup>.

Uwzględniając powyższe formy wpływu, które efektywnie stosowano, zanim pojawiła się pandemia COVID-19, należy zastanowić się nad zmianą formuły podejścia do urzędników różnych szczebli w administracji publicznej. Jedną z przyczyn wykorzystania w zróżnicowany sposób lobbingowych form wpływu w czasie pandemii COVID-19 były liczne ograniczenia, które zmobilizowały lub zmusiły grupy lobbingowe do zmiany podejścia do urzędników w administracji publicznej. Blokada kontaktów lub znaczne ich ograniczenie, które nastąpiły w marcu 2020 r. z powodu COVID-19, miały kluczowe znaczenie dla funkcjonowania grup interesu wobec administracji publicznej zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym. Utrudnienia dla lobbystów spowodowane pandemią COVID-19 znacznie bardziej wpłynęły na nowych lobbystów, którzy rozpoczęli swoje działania lobbingowe wobec decydentów w administracji publicznej. W ostatnim czasie na rozwój lub raczej na stagnację lobbingu europejskiego wpłynęła chociażby zmniejszająca się liczba zarejestrowanych grup interesów w rejestrze służącym przejrzystości w Unii Europejskiej<sup>41</sup>. Podobna sytuacja ma miejsce w Polsce, gdzie liczba oficjalnie zarejestrowanych grup interesu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>42</sup> uległa znacznemu zmniejszeniu. Wskazane formy wpływu poddane zostały zatem sporym modyfikacjom – w stronę bardziej online’owej wersji komunikacji wywołanej przymusowym zamrożeniem kontaktów bezpośrednich z powodu pandemii COVID-19. Po zweryfikowaniu powyższych kanałów wpływu opracowałem komparatystyczną tabelę dotyczącą modyfikacji poszczególnych form wpływu lobbingu przed pandemią COVID-19 i zaraz po jej rozpoczęciu (zob. tabela 1).

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 114–116.

<sup>41</sup> Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska, Rejestr służący przejrzystości, <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en> (dostęp: 25.04.2022).

<sup>42</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl/web/mswia/informacja-o-dzialaniach-podejmowanych-wobec-ministra-spraw-wewnetrznych-i-administracji-przez-podmioty-wykonujace-zawodowa-dzialalnosc-lobbingowa> (dostęp: 8.11.2022).

Tabela 1. Zestawienie form wpływu w administracji publicznej w latach 2020–2022

Rodzaj formy wpływu	Brak ograniczeń z powodu pandemii COVID-19 (do 02.2020)	Ograniczenia z powodu pandemii COVID-19 (03.2020–03.2022)	Popandemiczne modyfikacje form wpływu (od 04.2022)	Uwagi (od 04.2022)
<b>Lobbing formalny</b>	otwarty/ brak ograniczeń	półotwarty (konsultacje online)	hybrydowy	dualizm lobbingu: stacjonarny i online
<b>Lobbing nieformalny</b>	otwarty/ brak ograniczeń	zamknięty	hybrydowy	dualizm lobbingu: stacjonarny i online
<b>Lobbing bezpośredni</b>	otwarty/ brak ograniczeń	zamknięty	hybrydowy	lobbing stacjonarny z aplikowaniem narzędzi online
<b>Lobbing pośredni</b>	otwarty/ brak ograniczeń	częściowy/ograniczony	hybrydowy	zależny od strony trzeciej
<b>Lobbing ofensywny</b>	otwarty/ brak ograniczeń	zamknięty	hybrydowy	dualizm lobbingu: stacjonarny i online
<b>Lobbing defensywny</b>	otwarty/ brak ograniczeń	zamknięty	hybrydowy	<i>status quo</i> z aplikowaniem narzędzi online

Źródło: opracowanie własne na podstawie J.F. Czub, *op.cit.*; M. Clamen, *op.cit.*; R. van Schendelen, *More Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam 2010.

Po pierwsze, gdy spojrzymy na powyższe zestawienie, widać wyraźnie, że nie mamy ograniczeń kontaktu i braku możliwości wykorzystania odpowiednich form wpływu przed pojawieniem się pandemii COVID-19. Po drugie, pandemia w znacznym stopniu wpłynęła na różne aspekty życia społecznego. Po trzecie, wpłynęła na podejmowane działania lobbingowe wobec administracji publicznej przez poszczególne grupy interesu. Po czwarte, pandemia w istotnym stopniu wpłynęła na możliwości dostępu do instytucji decyzyjnych w administracji publicznej w tym budowania siatek powiązań networkingowo-biznesowych, a także, po piąte, zmieniła usytuowanie grup interesu w ramach systemu instytucjonalnego.

Pandemia miała duże znaczenie dla nowych lobbystów, którzy wchodzili na arenę lobbingu krajowego czy europejskiego, uniemożliwiając budowanie siatki

kluczowych kontaktów. Pomocną stroną dla nowych lobbystów było wykorzystywanie i wspieranie się siatką powiązań wykreowanych przez tzw. zaprzyjaźnionych lobbystów. Takie rozwiązanie ma jednak istotne wady wpływające na jakość relacji. Ponadto ogranicza dostęp do kluczowych urzędników, którzy znajdują się w kręgu zainteresowania lobbysty, a czasem nie są w kręgu zainteresowania „zaprzyjaźnionego” lobbysty. Pod wpływem pandemii większość wskazanych powyżej form wpływu wykorzystywanych w kontaktach z administracją publiczną została zmodernizowana lub mocno zmodyfikowana i ukierunkowana na online’owe relacje na linii decydenci–lobbysta. To sprawiło, że lobbying wobec administracji publicznej uległ sporej modyfikacji, zaś wymuszone kontakty online stały się elementem kampanii lobbyingowych. Spotkania bezpośrednie w znacznym stopniu przekształciły się w wirtualnie bezpośrednie, zaś wykorzystywane formy lobbyingowe przez lobbystów są aktualnie wykorzystywane w sposób hybrydowy, czyli formy, które były wykorzystywane przez lobbystów tylko w sposób bezpośredni (np. stacjonarny), są obecnie wykorzystywane w sposób dualny z użyciem narzędzi wirtualnych takich jak komunikatory, platformy online czy inne formy mediacji i komunikacji. Lobbyści zaczęli także kłaść większy nacisk na intensyfikację kanałów pośrednich, takich jak media społecznościowe (np. Facebook)<sup>43</sup> lub konta merytoryczne (np. Twitter)<sup>44</sup>.

Uwzględniając powyższe konkluzje, należy potwierdzić postawioną hipotezę badawczą, że lobbying wobec administracji publicznej w czasach COVID-19 był i jest w znacznym stopniu utrudniony dla nowych grup interesu, zaś dla funkcjonujących grup interesu jest utrudniony w sposób marginalny, ze względu na ograniczone możliwości kontaktów z administracją, utrudnienia lub brak możliwości wypracowania siatki dostępu do decydentów oraz zredukowane możliwości wykorzystywania odpowiednich zinstytucjonalizowanych i niezinstytucjonalizowanych kanałów wpływu.

Konkludując, pandemia COVID-19 miała wpływ na ponowne zdefiniowanie istniejących instytucjonalnych i nieinstytucjonalnych kanałów i form wpływu. Ponadto zmusiła lobbystów do poszukiwania takich form wpływu, które w sytuacji pandemicznej były najbardziej skuteczne. To z kolei wpłynęło na to, że realia lobbyingowych działań wobec administracji publicznej musiały ulec modyfikacji, a tym samym obserwujemy nowe trendy, które zostały dopasowane do covidowej i postcovidowej rzeczywistości. Zmodyfikowane kanały wpływu mają swoje plusy. Po pierwsze, rozwój lobbingu w zakresie nowoczesnych form komunikacji uległ rozszerzeniu. Po drugie, dzięki online’owej komunikacji czas reakcji i zachodzących relacji na linii administracja–lobbysci uległ skróceniu, a system form wpływu – radykalnemu przyspieszeniu. Po trzecie, z powodu covidowej rzeczywistości grupy interesu zmuszone były do zintensyfikowanych form komuni-

<sup>43</sup> Znak towarowy: Meta Platforms, Inc., Meta (dawniej Facebook, Inc.), stan prawny na 28.04.2022.

<sup>44</sup> Znak towarowy: Twitter, Inc., stan prawny na 28.04.2022.

kacji za pomocą różnych platform internetowych. Po czwarte, w pertraktacjach lobbujących online mogą uczestniczyć lobbyści przebywający w tym samym czasie w różnych miejscach na świecie. Pomimo pozytywnych stron rozwoju lobbingu i jego form komunikacji w stosunku do administracji publicznej istnieją także negatywne przesłanki, które z kolei mają wpływ na jego rozwój. Jedną z tych negatywnych konotacji odnośnie do form wpływu jest fakt zanikania wystarczającej liczby kontaktów lobbystów z urzędnikami, którzy coraz częściej przenoszą się do wirtualnej rzeczywistości. To ma wpływ na to, że np. lobbying bezpośredni staje się mniej pożądaną na rzecz lobbingu online'owego czy networkingowego poprzez różnego rodzaju platformy komunikacyjne. Również lobbying nieformalny został częściowo zmarginalizowany w czasach pandemii COVID-19, a to wpłynęło na utrudnienia w komunikacji na linii lobbyści i decydenci. Pozytywnym aspektem jest fakt, że od kwietnia 2022 r. lobbying bezpośredni i nieformalny powoli stają się znów jedną z głównych form komunikacji. Jednakże konkluzja dotycząca rozwoju lobbingu i jego relacji z administracją publiczną jest taka, że wypracowane i zmodyfikowane formy komunikacji poprzez różne kanały wpływu będą dalej ulegać modyfikacjom, zaś wypracowane standardy w czasach COVID-19 staną się immanentną formą wykorzystywaną do utrzymywania relacji pomiędzy lobbystami a administracją publiczną.

## REFERENCES

- Bogason P., Toonen T.A.J., *Introduction. Networks in Public Administration*, "Public Administration" 1998, Vol. 78
- Bouwen P., *Corporate Lobbying in the European Union. Towards a Theory of Access*, San Domenico 2001
- Bouwen P., *A Comparative Study of Business Lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers*, MPIfG Discussion Paper 02/7, Köln 2002
- Bouwen P., *Exchanging Access Goods for Access. A Comparative Study of Business Lobbying in the European Union Institutions*, "European Journal of Political Research" 2004, Vol. 43, No. 3
- Börzel T.A., *Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks*, "Public Administration" 1998, Vol. 76
- Clamen M., *Lobbying i jego sekrety*, Warszawa 2005
- Czub J.F., *Lobbying grup biznesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012
- Dowding K., *There Must Be an End to Confusion. Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods and Courses in British Universities*, "Political Studies" 2001, Vol. 49, No. 1
- Ehrlich S., *Grupy nacisku w strukturze politycznej kapitalizmu*, Warszawa 1962

- Furneaux C., Brown K., *Policy Entrepreneurs and Policy Networks. A New Approach*, (w:) C. Furneaux, K. Brown, *Fourth AGSE International Entrepreneurship Research Exchange*, Brisbane 2007
- le Grelle B., *Profession Lobbyman. Le Pouvoir des Coulisses*, Paris 1988
- Haas E.B., *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organisation*, *Midwest Political Science Association*, Stanford 1964
- Itrich-Drabarek J., *Interes urzędniczy*, (w:) K.A. Wojtaszczyk (red.), *Efektywność reprezentacji interesów Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011
- Jasiecki K., Mołęda-Zdziech M., Kurczewska U., *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2000
- Komunikat Komisji COM (2006) 194 wersja ostateczna, Zielona Księga – Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości, Zielona Księga z 3 maja 2006 r.
- Komunikat Komisji COM (2008) 323 z dnia 21 marca 2007 r., Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości. Zasady dotyczące stosunków z przedstawicielami grup interesu
- Kotler P., *Marketing*, Warszawa 1994
- Kurczewska U., *Wprowadzenie*, (w:) U. Kurczewska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Warszawa 2008
- Kurczewska U., Mołęda-Zdziech M., *Lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
- Matyja M., *Wpływ Zrzeszenia Konfederacji Przemysłowców i Pracodawców Europy (UNICE) na proces decyzyjny w Unii Europejskiej*, Warszawa 2000
- Milward B.H., Provan K.G., *Measuring Network Structure*, "Public Administration" 1998, Vol. 76, No. 2
- Nowak-Far A., *Funkcjonowanie gmin w Unii Europejskiej. Kompendium dla gmin wiejskich*, Warszawa–Poznań 2002
- Pascal G., *Lobbying in Brussels*, Brussels 2006
- Peterson J., *Policy Networks*, "IHS Political Science Series" 2003, No. 90
- Peterson J., O'Toole L.J., *Federal Governance in the United States and the European Union. A Policy Network Perspective*, (w:) K. Nicolaïdis, R. Howse (Eds.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford and New York 2001
- Rhodes R.A.W., *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot 1999
- Rosamond B., *Theories of European Integration*, New York 2000
- van Schendelen R., *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam 2005
- van Schendelen R., *More Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam 2010
- Sroka J., *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*, Wrocław 2004
- Sroka J., *Lobbing jako strategia promocji interesów grupowych*, (w:) W.A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, Wrocław 2009
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r. nr 169, poz. 1414, z późn. zm.)
- Zorack J.L., *The Lobbying Handbook*, Washington 1990