

Ekonomiczne przesłanki lobbingu w świetle teorii *public choice*

Uwagi wstępne

W ugruntowanych demokracjach, aktywne rzecznictwo interesów określane mianem lobbingu, na stałe wrosło w krajobraz sfery publicznej¹. Niemniej budzi daleko idące kontrowersje, stąd w literaturze przedmiotu nie znajdujemy jednoznacznej oceny zjawiska „wywierania wpływu na władzę”. Część badaczy uznaje kolektywną partycypację polityczną za podstawowy przywilej demokracji, dostarczający legislaturze niezbędnych informacji o potrzebach społecznych, tym samym uzupełniający okresowe akty wyborcze [zob. m.in. Wittman, 1989]. Pozostali starają się dowodzić tezy, że lobbing prowadzi do powstawania swoistej „monopolizacji przywilejów” określonych grup, kosztem wymiernych strat społecznych [Tullock, 1974]. Zwolennicy lobbingu wskazują, że polityczne współzawodnictwo pomiędzy grupami nacisku prowadzi do wzajemnego zrównoważenia nakładanych obciążeń podatkowych i przyznawanych subsydiów rządowych, zwiększa tym samym efektywność redystrybucji środków publicznych [Becker, 1983]. Antagoniści lobbingu zgodnie podkreślają, że działania podejmowane przez różnorodne pod względem organizacji i wielkości grupy nacisku, zmierzają każdorazowo do zagwarantowania partykularnych korzyści ekonomicznych wąskiemu gronu interesariuszy, wykluczając tym samym korzyści ogólnospołeczne.

W warunkach Polski, określenia „lobbing”, „grupy nacisku”, wywołują z gruntu negatywne skojarzenia. Synonimem „liberalnej konkurencji wolnorynkowej”, stał się w polskich realiach gospodarczych – „kapitalizm polityczny” – model gospodarki opartej na centralnej roli wielu zorganizowanych grup nacisku, czerpiących partykularne korzyści z procesów legislacji i regulacji rządowych.

Przyczyn takiego stanu rzeczy należy niewątpliwie upatrywać w dynamicznym procesie transformacji ustrojowej ostatnich piętnastu lat oraz w niestabilności sceny politycznej. „Niesprawność” polskich instytucji państwowych, jest coraz częściej wymieniana jako podstawowa przesłanka hamująca rozwój gospodarki opartej na przejrzystych regułach gry rynkowej [np. Raczyński,

* Autor jest doktorantem na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, w Katedrze Historii Myśli Ekonomicznej i Historii Gospodarczej. Artykuł wpłynął do redakcji w maju 2005 r.

¹ W języku angielskim pojęcie „lobby” oznacza kuluary, korytarz. Funkcjonujące w obecnym znaczeniu określenie „lobbysta” wywodzi się z wczesnego okresu działania Kongresu Stanów Zjednoczonych.

2003]. Z drugiej strony, niedawny przykład skutecznych działań lobbystycznych przedstawicieli sektora energetycznego dowodzi, że analiza kształtowania procesów redystrybucji w polskiej gospodarce, powinna wykraczać poza jednostronną ocenę instytucji rządowych jako źródła nacisków politycznych.

Powstają w związku z tym pytania, jakie czynniki determinują aktywne działania lobbystyczne, czy wpływ grup nacisku na procesy zachodzące w sferze dóbr publicznych jest zawsze następstwem patologii instytucjonalnych państwa czy też wynika *explicite* z racjonalnego działania głównych aktorów sceny publicznej, tj. administracji rządowej partii politycznych, szerokiego spektrum grup interesów oraz wyborców występujących jednocześnie w roli konsumentów i podatników.

Zewnętrzne determinanty funkcjonowania grup nacisku

Zorganizowane grupy nacisku są obecnie jednym z głównych decydentów podziału wspólnych dóbr społecznych, dlatego powinny stanowić ważny komponent analizy ekonomicznej sfery publicznej². Ekonomiści ortodoksyjni badając wpływ określonych decyzji rządowych na alokację dobrobytu społecznego, zdają się całkowicie pomijać w swoich analizach uwarunkowania instytucjonalne mechanizmu demokracji.

W tym względzie bardziej przydatny i adekwatny może być dorobek teoretyczny nurtu ekonomii określanego mianem teorii wyboru publicznego (*public choice theory*), stanowiący swoiste połączenie tradycyjnej teorii ekonomii i nauk politycznych. Ekonomiści wyboru publicznego uznają grupy nacisku za jednego z głównych aktorów kreujących politykę społeczno-gospodarczą nowoczesnych systemów demokratycznych. Co ważniejsze jednak, postrzegają tego rodzaju grupy poprzez pryzmat indywidualnych działań jednostek podejmujących określone wybory publiczne, które można badać przy użyciu klasycznych instrumentów analizy mikroekonomicznej.

Anthony Downs, w opublikowanej w końcu lat pięćdziesiątych pracy, *An Economic Theory of Democracy*, wprowadził do sfery rozważań teoretycznych ekonomii, model „rynku politycznego” z koncepcją wymiany pozostającą w analogii do tradycyjnie pojmowanej gry wolnorynkowej [Downs, 1957]. Przedmiot wymiany na rynku politycznym stanowią wspólne dobra społeczne określane w ekonomii mianem dóbr publicznych. Stronę popytową reprezentują niezorganizowani wyborcy oraz zorganizowane grupy nacisku, natomiast podaż

² Według danych publikowanych corocznie przez amerykański Instytut Badań Publicznych *The Center for Responsive Politics* w roku 1997, w USA zarejestrowano 14,95 tys. kompanii, związków producentów i innych organizacji określanych jako grupy nacisku. W samym tylko Waszyngtonie przeznaczyły one łącznie 1 224 mln USD na działania lobbystyczne. W roku 2000 było ich już 20,5 tys., a wydatkowały łącznie odpowiednio 1 555 mln USD. Od 1992 roku działalność lobbystyczną na terenie instytucji europejskich starają się monitorować instytucje Unii Europejskiej. Ostatnie szacunkowe dane Komisji Europejskiej mówią o około 2,6 tys. grupach nacisku, które aktywnie uczestniczą w kształtowaniu polityki wspólnotowej, przy czym ok. 700 z nich to organizacje nie nastawione oficjalnie na zysk.

dóbr publicznych oferują – za pośrednictwem instytucji i agend rządowych – wybieralni politycy oraz nominowani biurokraci. Ostateczny kształt polityki gospodarczej rządu jest każdorazowo wypadkową interakcji pomiędzy poszczególnymi uczestnikami „gry” politycznej. Najważniejsze założenie wyjściowe do analizy rynku politycznego streszcza się w dwóch klasycznych aksjomatach mikroekonomicznych: (1) każdy podmiot decyzyjny postępuje racjonalnie, (2) dąży do maksymalizacji własnej użyteczności.

Specyfika dóbr publicznych

Według definicji Paula A. Samuelsona, doskonale dobra publiczne: (1) zapewniają równomierne korzyści, przy takich samych kosztach ich dostarczenia wszystkim członkom danego społeczeństwa, (2) żadna jednostka społeczna nie może być wykluczona z ich czynnej konsumpcji [Samuelson, 1954]. W modelu teoretycznym Samuelsona, „umowną” granicę optymalności dostarczania określonego dobra publicznego, wyznacza zbiorowa korzyść społeczna przewyższająca koszt produkcji takiego dobra. Ponieważ doskonale dobra publiczne są *a priori* niekonkurencyjne, ich transfery nie podlegają zwykłemu mechanizmowi rynkowemu, lecz są realizowane za pośrednictwem struktur administracji rządowej.

Zauważmy, że w praktyce gospodarczej dóbr publicznych spełniających jednocześnie Samuelsonowski warunek łączności i niewykluczalności, właściwie nie odnotowujemy. Nawet jeśli przyjmiemy założenie, że strona rządowa w swoich działaniach zbliża się dostatecznie blisko do teoretycznej granicy doskonałych dóbr publicznych, to nawet w takich warunkach praktycznie każda regulacja polityczno-ekonomiczna, powoduje wzrost korzyści jednych grup społecznych oraz zawodowych, kosztem spadku korzyści innych. Jeżeli weźmiemy pod uwagę monopolistyczne przywileje rynkowe, tj. subsydia, taryfy importowe, koncesje, kontyngenty itp. oferowane przez administrację państwową zorganizowanym grupom nacisku, to quasi-publiczny charakter takich dóbr jest jeszcze bardziej widoczny. Z natury rzeczy wykluczają one bowiem dostępność konsumpcji pozostałym podmiotom sfery publicznej.

A zatem na rynku politycznym „towarem wymiany” są dobra, których kolektywność jest wysoce ograniczona, natomiast koszty finansowania ich produkcji ponoszą solidarnie wszyscy podatnicy. Przykładem może być tutaj sektor rolny. Zauważmy, że w sytuacji kiedy farmerzy stanowią 40% populacji społeczeństwa, koszt 100 PLN transferu od podatnika do producenta rolnego wynosi $40/60 \times 100 \text{ PLN} = 66,66 \text{ PLN}$. Kiedy udział rodzin farmerskich w społeczeństwie wynosi 4%, koszt 100 PLN transferu jest równy $4/96 \times 100 \text{ PLN} = 4,16 \text{ PLN}$ ³. W drugim przypadku, efektywny lobbing prowadzi do uzyskania przez farmerów skoncentrowanych korzyści, jednocześnie koszty finansowania programów rolnych są rozproszone pomiędzy konsumentów i podatników.

³ Dane przykładowe, nie odnoszące się do polskiego sektora rolnego.

Zdaniem Gordona Tullocka, w tym właśnie należy upatrywać podstawowej przesłanki aktywnej działalności lobbystycznej [Tullock, 1974]. Specyfika dóbr publicznych już na wstępie determinuje podmioty szczególnie zainteresowane ewentualnymi korzyściami wynikającymi z podziału i redystrybucji wspólnych dóbr społecznych do aktywnych, wąsko ukierunkowanych działań politycznych. Działania grup nacisku skupiają się zwłaszcza na sektorach gospodarki cechujących się wysokim stopniem interwencjonizmu państwowego, gdzie skala potencjalnych korzyści ekonomicznych wynikających z podziału dóbr publicznych jest szczególnie duża.

Intensyfikacja działań lobbystycznych jest *ceteris paribus* funkcją ingerencji państwa w procesy rynkowe – wraz ze wzrostem ingerencji regulacyjnej, rośnie liczba podmiotów wywierających aktywne naciski polityczne. Nasuwa się tutaj pytanie, dlaczego z założenia racjonalni konsumenci pozostają politycznie bierni, gdzie należy szukać źródeł przewagi korzyści skali grup nacisku.

Asymetria zasobów informacji

Teoretycy *public choice* podkreślają, że wybory jednostek decyzyjnych na rynku politycznym są analogiczne do wyborów konsumenckich na wolnym rynku. Zaznaczają jednak, że pomiędzy prywatną wymianą towarów i usług na rynku doskonale konkurencyjnym, a złożonym procesem wymiany na rynku politycznym występuje zasadnicza różnica, wynikająca z asymetrii zasobów informacyjnych pozostających w dyspozycji poszczególnych aktorów „gry” politycznej.

W klasycznym modelu rynku doskonałego, transakcje zawierane są przez podmioty zainteresowane obopólnymi korzyściami wymiany zasobów, przy założeniu, że każdy z nich dysponuje pełną, możliwą do przetworzenia na decyzje rynkowe informacją. Zorganizowany akt wyborczy obejmuje natomiast całą społeczność (tj. jednostki, którym przysługuje czynne prawo wyborcze), co oznacza, że decyzje strategiczne dla całokształtu sfery publicznej zapadają zarówno przy udziale podmiotów szczególnie zainteresowanych danym fragmentem gospodarki, jak i części osób nieposiadających ściśle określonych preferencji. Z ekonomicznego punktu widzenia, wyrażanie preferencji wyborczych jest więc mniej precyzyjne niż wymiana dóbr na wolnym rynku, ponieważ przeważająca część głosujących stojących przed problemem podjęcia decyzji politycznych, nie dysponuje wystarczającą wiedzą oraz odpowiednimi zasobami informacyjnymi.

Twórca koncepcji wyborów publicznych – James M. Buchanan wymienia trzy powody takiej niewiedzy. Po pierwsze, proces gromadzenia informacji jest kosztowny, po drugie, nawet przy maksymalnym zainwestowaniu w gromadzenie informacji nie jest możliwe całkowite wyeliminowanie niepewności przy ostatecznym wyborze spośród dostępnych wariantów, po trzecie, podczas wyborów publicznych jednostka może pozostawać w złudnym przeświadczeniu, że jest lepiej poinformowana niż to jest w istocie [Buchanan, 1997].

Wysokie koszty informacji politycznej sprawiają, że racjonalny wyborca podejmując decyzje dotyczące sfery publicznej, znajduje się w stanie – jak to

określa Downs – „racjonalnej ignorancji”. Ignorancja w przypadku aktu wyborczego może być racjonalna, ponieważ prawdopodobieństwo wpływu głosu pojedynczego wyborcy na wynik wyborów jest niewspółmiernie małe w stosunku do kosztów związanych z pozyskiwaniem, selekcją i analizą informacji zapewniającej wyborcy maksymalizowanie użyteczności z podejmowanych wyborów politycznych. Należy podkreślić, że wysokie koszty pozyskiwania politycznej informacji nie wynikają z niedostatecznych jej zasobów. We współczesnych systemach demokratycznych mamy do czynienia z sytuacją zgoła odmienną. Potencjalny wyborca czy też konsument otrzymuje za pośrednictwem nowoczesnych technologii medialnych, nieograniczony strumień bezpłatnej informacji, tak że problemem w kontekście podejmowanych wyborów politycznych staje się raczej jej przetworzenie na użyteczność podejmowanych decyzji.

Czynnik motywacji przeciętnego wyborcy do pozyskiwania i przetwarzania informacji jest pochodną bezpośrednich korzyści, uzyskiwanych z określonego profilu polityki rządowej – im większa potencjalna nadwyżka korzyści – tym większa użyteczność przyswajania kolejnych „porcji” informacji.

Dla podmiotów uzyskujących poprzez politykę regulacyjną państwa dodatkową rentę, gromadzenie informacji jest ekonomicznie zasadne, ponieważ z jednej strony zwiększa prawdopodobieństwo prawidłowej oceny polityki rządowej, a z drugiej strony, pozwala przekształcić posiadaną wiedzę w skuteczne narzędzie nacisków politycznych.

Należy podkreślić, że podmiot decyzyjny będący członkiem zorganizowanej grupy nacisku, występuje niejako w podwójnej roli. Z jednej strony jest biorcą informacji z drugiej strony jej generatorem. Jako biorca informacji, uzyskuje nadwyżkę korzyści wynikającą z niskiego kosztu krańcowego produkcji informacji. Jako generator informacji dostarcza grupie wiedzy źródłowej (*contextual knowledge*) wynikającej z codziennej aktywności zawodowej. W pośredni sposób pozwala to dobrze zorganizowanym grupom nacisku zredukować wysokie koszty stałe produkcji informacji.

Grupy nacisku dysponują szczegółową, zakumulowaną informacją odnośnie zasobów gospodarczych pozostających w obszarze ich zainteresowania, co wynika z faktu generowania informacji branżowej przez poszczególnych jej członków. W konsekwencji stają się równorzędnym partnerem dla instytucji legislacyjnych, które są niejako zmuszone do konsultacji swoich regulacyjnych zamierzeń z podmiotami dysponującymi (1) pełną informacją o aktualnej sytuacji gospodarczej danego sektora, (2) zasobami wiedzy pozwalającymi przewidzieć konsekwencje wprowadzanych przez rząd ustaw i regulacji.

Reasumując, asymetria informacji na rynku politycznym sprzyja działaniom lobbystycznym, ponieważ przeważająca liczba niedoinformowanych wyborców i konsumentów nie dostrzega konsekwencji wprowadzania określonych unormowań prawnych na płaszczyźnie swoich dochodów prywatnych. Jedynie przy założeniu zerowych kosztów pozyskiwania i przetwarzania zasobów informacyjnych, żadne czynniki nie ograniczałyby stałego wzrostu dobrobytu społecznego realizowanego przez transfery dóbr publicznych. Warunki realne, w których informacja jest dobrem kosztownym powodują, że grupy na-

cisku, których wewnętrzne mechanizmy koordynacji i wymiany informacji pozwalają znacznie obniżyć koszty jej produkcji, uzyskują ekonomiczną przewagę skali nad niedoinformowaną częścią społeczeństwa.

W wysokich kosztach politycznej informacji należy upatrywać kolejnej przesłanki lobbingu. Jak podkreśla A. Downs, koszty pozyskiwania informacji determinują strukturę politycznych wpływów. Tylko podmioty, które są w stanie ponieść takie koszty, mogą liczyć na wpływy polityczne w sferach instytucji państwowych [Downs, 1957].

Czynnik motywacji ustawodawców

Poglądy teoretyków wyboru publicznego dotyczące sposobu działania mechanizmu administracji państwowej, różnią się zasadniczo od klasycznej „wizji” rządu postrzeganego jako dobrotliwego, wszechwiedzącego dyktatora (*benevolent, omniscient dictator*), maksymalizującego funkcję dobrobytu społecznego. Buchanan i Tullock w sztandarowej dla wyboru publicznego pracy *The Calculus of Consent* zauważają, że sformułowanie uogólnionej, prawidłowej definicji pojęcia „dobrobyt społeczny” wydaje się z gruntu niemożliwe. Dla każdej jednostki, szeroko rozumiany interes publiczny ma bowiem odmienne znaczenie, jest funkcją indywidualnej percepcji pojęcia dobrobytu [Buchanan, Tullock, 1962].

W szerszym ujęciu, teoretycy wyboru publicznego podkreślają, że analiza działań rządowych jako instytucji, bez odniesienia do tworzących takie instytucje jednostek, stanowi zasadniczą sprzeczność z klasycznym paradygmatem ekonomicznej natury człowieka *homo oeconomicus*. Jeśli zakładamy, że w warunkach wolnorynkowych racjonalny producent oferuje produkt zgodny z oczekiwaniami pozostałych uczestników „gry”, to konsekwentnie należy przyjąć, że racjonalni politycy maksymalizujący użyteczność poprzez zwiększanie szans reelekcji na urzędy publiczne, postępują w sposób analogiczny. Przy takim założeniu, działania ustawodawców oferujących podaż określonych dóbr publicznych są motywowane prywatnym zyskiem, nieświadomie zaplanowanymi celami ogólnospołecznymi.

Grupy nacisku stają się dla wybieralnych polityków oraz rozbudowanej maszyny biurokratycznej swoistymi klientami, zgłaszającymi zapotrzebowanie na „towar wymiany” w postaci konkretnego dobra publicznego, korzystnego ustawodawstwa itp. W ramach zapłaty oferują ustawodawcom po pierwsze, stały dostęp do informacji branżowych, po drugie, potencjalne poparcie wyborcze swoich członków, po trzecie, określone korzyści materialne (wspieranie finansowe kampanii wyborczych, podaż intratnych ofert pracy).

Zauważmy, że w przypadku przeciętnego wyborcy-konsumenta, całkowita pewność kierunku polityki państwa oznacza współcześnie znajomość tysięcy regulacji prawnych, dotyczących przeróżnych sektorów gospodarki. Biurokratyzacja współczesnych demokracji oznacza, że wpływy uzyskiwane przez grupy nacisku, nie mogą zasadniczo podlegać kontroli wyborców. A zatem, prawdopodobieństwo utraty potencjalnych głosów wyborczych jest z perspektywy

wybieralnego przedstawiciela legislatury, stosunkowo małe w stosunku do korzyści oferowanych przez grupę nacisku.

Część autorów [np. Wittman, 1989] prezentuje pogląd, że podstawowy filar demokracji, czyli okresowy akt wyborczy, stanowi w dużym stopniu barierę dla zbyt dużych nacisków politycznych. Wybieralni urzędnicy publiczni, realizując politykę korzystną dla określonych grup nacisku, stają przed okresowym osądem wyborców. Przyznanie subwencji grupie nacisku jest często jednoznaczne z poświęceniem potencjalnych głosów tych wyborców, którzy preferują inną politykę niż polityka faworyzująca grupę nacisku. Dlatego z jednej strony ustawodawcy wąż korzyści wynikające z kontaktów z grupami nacisku, a z drugiej strony, prawdopodobieństwo utraty potencjalnych głosów wyborczych. Tłumaczy to pośrednio, dlaczego duże grupy nacisku takie jak związki zawodowe, organizacje farmerskie poszukują kontaktów z wybieralnymi politykami, podczas gdy korporacje producentów nastawione są na lobbing na szczeblu biurokratycznym. Nominowani biurokraci nie podlegają zwykle ocenie opinii publicznej, stąd spektrum kontaktów z grupami nacisku jest zwykle większe.

Suzanne Lohman zakłada, że największe koszty dostępu do legislatury ponoszą grupy zajmujące stanowiska ekstremalne [Lohman, 1993]. Działania lobbystyczne takich grup stanowią sygnał dla legislatury o preferencjach podmiotów, znacznie odbiegających od proponowanego kształtu polityki danego sektora gospodarczego. Politycy podejmujący kluczowe decyzje polityczne, wybierają preferencje grup zajmujących pozycje centrowe, które niosą ze sobą najmniejsze prawdopodobieństwo ewentualnego niezadowolenia społecznego. Starają się także preferować grupy oczekujące kształtu polityki najbardziej zbliżonego do programu prezentowanego przez sektor rządowy. Jeżeli politycy nie posiadają informacji, które grupy reprezentują stanowiska krańcowe, to ewentualna działalność lobbystyczna jest tego swoistym sygnalizatorem. Jeżeli w lobbing jest aktywnie zaangażowana duża liczba grup nacisku, to politycy otrzymują sygnał, aby rozważyć ewentualną zmianę dotychczasowego kształtu polityki rządowej.

Przesłanki efektywnego współdziałania grupy

Obok obiektywnych czynników zewnętrznych, w działaniu lobbystycznym równie ważną rolę odgrywa wewnętrzna organizacja grupy oraz motywacja jej członków do aktywnego działania grupowego. W przypadku prywatnych organizacji biznesowych, lobbujących na arenie instytucji legislacyjnych, czynnik motywacyjny jest oczywisty – maksymalizacja zysku przedsiębiorstwa. Trudniej wytłumaczyć swoisty paradoks efektywnego funkcjonowania na arenie politycznej tak wielu organizacji *non-profit*, związków producentów, rozbudowanych organizacji związkowych, organizacji farmerskich. Praktyka gospodarcza dowodzi, że bardzo często występują one jako aktywne grupy nacisku, wywierające znaczny wpływ na określone sektory gospodarki państwowej pozostające w centrum ich zainteresowania.

Początki analizy różnorodnych grup pod kątem przesłanek współdziałania kolektywnego sięgają pierwszej połowy XX wieku. Pionierską pracą powstałą na gruncie amerykańskim była monografia Arthura F. Bentleya *The Process of Government* [Bentley, 1995]. U podstaw teorii Bentleya leżało ściśle zdefiniowanie pojęcia „interesu” jako podstawowej kategorii determinującej wszelkie zachowania grupowe. Interes jednostki jest w jego opinii sprawą drugorzędną. Bentley przyjął trzy podstawowe założenia. Po pierwsze, działając samodzielnie jednostka nie może być odpowiednio efektywna, po drugie, każda grupa reprezentuje określone interesy swoich członków, po trzecie, interesy ekonomiczne poszczególnych grup są zróżnicowane. W teorii Bentleya przewagę ekonomiczną uzyskują grupy interesów reprezentujące duże grupy społeczne oraz dysponujące przewagą liczebności głosów.

Rozwinięcie i sformalizowanie dociekań teoretycznych Bentleya stanowi praca czołowego przedstawiciela szkoły „pluralizmu grup interesu” Davida Trumana – *The Governmental Process* [Truman, 1993]. W koncepcji Trumana, podstawową przesłanką ukierunkowanych działań politycznych jest wspólny, nadrzędny cel grupy. Aktywne współdziałanie grupowe jest przez daną jednostkę rozpatrywane w funkcji celowości działań zbiorowych. Truman pomija indywidualne pobudki ekonomiczne członka grupy uznając, że najważniejsze dla efektywnego współdziałania grupy są pobudki natury ideologicznej. Pluraliści postulują zatem generalną tezę, że jednostka decyzyjna poszukuje w działaniu grupowym szeroko rozumianego interesu publicznego.

Działanie kolektywne w koncepcji Mancura Olsona

Krańcowo odmienne poglądy reprezentują teoretycy wyboru publicznego, którzy przyjmują, że racjonalna jednostka tylko wtedy podejmuje aktywne działania na rynku dóbr publicznych, jeśli potencjalne korzyści płynące z dostawy określonych dóbr przewyższają koszty ich dostarczenia. W tym kontekście efektywność grupy nacisku jest wypadkową racjonalnych zachowań poszczególnych członków grupy, mających podłoże natury ekonomicznej. Kluczem do zrozumienia mechanizmów umożliwiających grupie nacisku efektywne współdziałanie jest analiza wyborów, jakie uczestnik grupy musi dokonywać w ramach kolektywnego procesu decyzyjnego.

Fundamentalną analizę działania grupowego przedstawił Mancur Olson, w pracy *The Logic of Collective Action*⁴. Model działania kolektywnego zaproponowany przez Olsona opiera się na następujących założeniach wyjściowych:

- wartość jednostki dobra kolektywnego, pozyskiwanego przez grupę w wyniku ukierunkowanego wspólnego działania, jest różna dla poszczególnych jej członków i zależy od ich osobistych preferencji⁵;

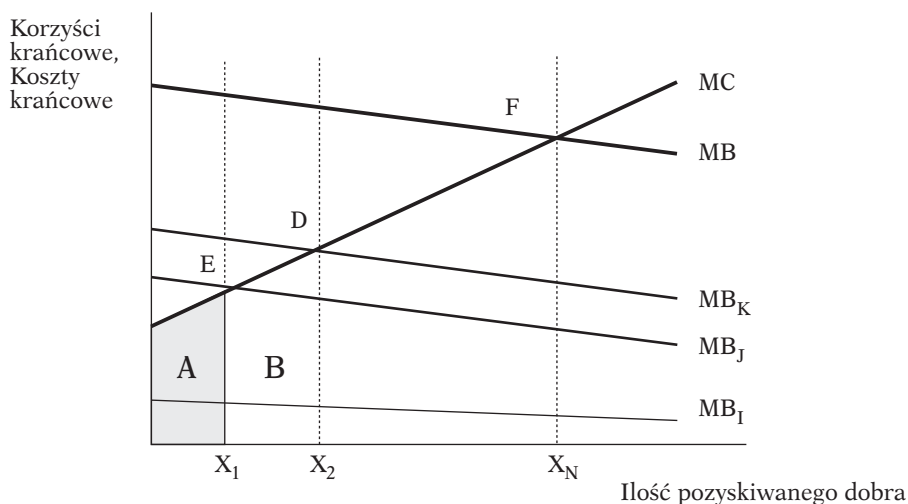
⁴ Interesującą analizę działania kolektywnego można znaleźć w następujących pozycjach literaturowych: [Hardin, 1982], [Hardin, 1994], [Marvel, Oliver, 1993], [Sandler, 1992], [Taylor, 1987].

⁵ Jeżeli grupa producentów rolnych podejmuje działania kolektywne w celu obniżenia lokalnego podatku od nieruchomości, to posiadacz wielohektarowego gospodarstwa zyskuje więcej na 5% obniżce podatku niż właściciel kilku hektarów ziemi.

- udziały jednostki w całkowitych zyskach grupy zależą od liczby członków grupy i relacji korzyści osiągniętych przez jednostkę w stosunku do korzyści osiągniętych przez innych członków grupy;
- członek danej grupy postępuje racjonalnie, jest doskonale poinformowany, motywowany przez osobiste pobudki ekonomiczne. Decyzje podejmuje niezależnie od pozostałych członków grupy [Olson, 1971].

Warunek konieczny dla optymalnego dostarczania dobra kolektywnego, poprzez dobrowolne niezależne działania członków grupy, Olson formułuje następująco – koszt krańcowy dodatkowej jednostki dobra kolektywnego musi rosnać proporcjonalnie do przyrostu krańcowych korzyści płynących z jego uzyskiwania. Przyjąwszy, że określona ilość dobra kolektywnego jest możliwa do nabycia, a koszty jednostkowe są dostatecznie małe w relacji do korzyści uzyskiwanych przez danego uczestnika grupy, należy przyjąć, że dobra kolektywne będą dostarczane, co jest równoznaczne z podjęciem przez grupę aktywnego działania lobbystycznego.

Rysunek 1. Logika działania kolektywnego – ilustracja graficzna



Źródło: [Moe, 1980], s. 25

Rysunek 1 ilustruje hipotetyczną sytuację, w której wybrane jednostki podejmują niezależne decyzje dotyczące pozyskiwania określonej ilości dóbr kolektywnych. Grupa składa się z N członków. Optymalna dla grupy ilość dobra kolektywnego wynosi X_N . Krzywa MB przedstawia korzyść krańcową grupy, będącą sumą korzyści krańcowych poszczególnych członków. Krzywa MC obrazuje koszty krańcowe pozyskiwania dobra kolektywnego, które są takie same dla wszystkich członków grupy. Krzywe MB_I , MB_J , MB_K wyznaczają krańcowe korzyści uzyskiwane przez i -tego, j -tego i k -tego członka grupy.

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

W wariacie pierwszym jako pierwszy decyzję podejmuje k -ty członek grupy, dysponujący z założenia największymi zasobami środków finansowych. Działając racjonalnie podejmuje decyzję o pozyskaniu ilości dobra równej X_2 . Jest to dla niego sytuacja optymalna albowiem przy ilości X_2 koszty krańcowe dostarczenia dobra zrównują się z korzyściami krańcowymi jego dostarczenia (punkt D na rys. 1). Następnie decyduje j -ty członek grupy. W jego przypadku najkorzystniejsza jest ilość dobra równa X_1 (punkt E na rys. 1). Dysponując informacją, że k -ty zdecydował wcześniej o pozyskaniu ilości równej X_2 nie podejmie działania kolektywnego albowiem korzysta z ilości dobra uzyskanej przez k nie ponosząc żadnych kosztów. Podobnie uczyni i -ty członek grupy. Postawa, którą przyjmują i -ty i k -ty członek grupy, jest typowa podczas wyborów publicznych. Polega na „wykorzystywaniu” większych beneficjentów przez mniejszych, co potocznie określane jest mianem zachowania „wolnego strzelca” (*free rider*) [por. Moe, 1980, s. 26].

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

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

Przeprowadzona przez Olsona analiza zachowania jednostki podczas wyborów kolektywnych na rynku dóbr publicznych, uwypukliła wagę zachowania „wolnego strzelca” jako podstawowego czynnika determinującego działania grupowe. Olson argumentuje, że dla grup potrafiących efektywniej kontrolować takie zachowanie suma łącznych korzyści osiąganych ze wspólnego działania jest większa. Ponieważ zachowanie „wolnego strzelca” dużo ła-

twiej podlega kontroli w małych, wąsko zorientowanych grupach, są one bardziej efektywne w osiąganiu wymiernych korzyści politycznych niż duże o rozproszonych interesach.

Z argumentów przytoczonych przez Olsona wynika, że wzrost liczby członków danej grupy, *ceteris paribus*, pociąga za sobą następujące skutki. Po pierwsze, zmniejszenie sumy całkowitych korzyści osiąganych z działania kolektywnego przy jednoczesnym wzroście kosztów zapewnienia odpowiedniego współdziałania członków grupy. Po drugie, zmniejszenie procentowych udziałów jednostki w korzyściach osiągniętych przez grupę. Po trzecie, wzrost sumy kosztów organizacyjnych takiej grupy tj. kosztów obsługi komunikacji, wewnętrznej wymiany informacji itp.

Przedstawienie działania grupowego jako wypadkowej korzyści i kosztów poszczególnych członków grupy, pozwoliło Olsonowi wyodrębnić trzy podstawowe rodzaje grup:

- grupy uprzywilejowane (*privileged groups*) – grupa taka jest kierowana przez jednostki, dla których indywidualne zyski z dobra kolektywnego znacznie przewyższają całkowite koszty uzyskania takiego dobra. Zauważmy, że w takim przypadku mamy do czynienia z działaniami lobbystycznymi monopolisty, który nie potrzebuje organizować formalnych struktur grupy nacisku. Ponieważ większość dóbr ma charakter quasi-publiczny, mniejsi uczestnicy „gry” osiągają satysfakcjonujący poziom użyteczności bez aktywnej partycypacji w kosztach,
- grupy pośrednie (*intermediate groups*) – charakteryzują się dużym stopniem motywacji jej poszczególnych członków do działania ukierunkowanego na dostarczenia dobra kolektywnego. Stosunkowo niewielka liczba członków oraz odpowiedni przepływ informacji w takich grupach powoduje, że koszty związane z kontrolowaniem zachowania „wolnego strzelca” są niskie. Przy zapewnieniu odpowiednich struktur organizacyjnych, *intermediate groups* mogą efektywnie realizować ukierunkowane działania lobbystyczne,
- duże, „ukryte” grupy (*latent groups*) – takie grupy nie wykazują dostatecznej motywacji do kolektywnego działania, ponieważ niezależnie od wartości dostarczanego dobra dla grupy jako całości, indywidualne udziały poszczególnych członków są niewspółmiernie małe w stosunku do kosztów poniesionych na jego uzyskanie. W takich grupach koszty związane z zachowaniem „wolnego strzelca” są bardzo wysokie. Olson nazywa te grupy *latent groups* ponieważ „selektywne pobudki” mogą w wyjątkowych przypadkach zmobilizować grupę do działania i może ona wtedy mieć bardzo duży wpływ na procesy ustawodawcze. Przykładem takich grup są konsumenci i podatnicy [por. Olson, 1971, s. 50].

Warto podkreślić, że Olson klasyfikuje do *latent groups* także duże organizacje lobbystyczne *non-profit* oraz rozbudowane organizacje związków zawodowych, organizacje farmerskie. Zdaniem Olsona, efektywne współdziałanie takich grup jest możliwe, ponieważ działalność lobbystyczną łączą z dostawą innych dóbr i usług – wspólnych dla członków grupy. Może to być dostęp do informacji branżowych, nowych technologii produkcji itp., które w takim wy-

padku są dobrami prywatnymi. Duże organizacje stosują w ten sposób klasyczny system zachęt dla przyszłych członków. Z drugiej strony jednostki pozostające poza grupą, narażają się na wykluczenie z udziału w szeregu potencjalnych korzyści związanych z dostępem do prywatnych zasobów organizacji.

Najważniejszy wniosek płynący z argumentów Olsona, można sformułować następująco: efektywne współdziałanie grupy nacisku jako organizacji kolektywnej, nie wynika z przesłanek, które można potocznie określić wspólnym celem grupy. Każdorazowe działanie grupowe jest poprzedzone kalkulacją czysto ekonomiczną, podejmowaną przez grono potencjalnych liderów grupy. Liderzy takich grup tylko wtedy starają się zorganizować formalne struktury grupy, jeśli samodzielnie nie są w stanie ponieść całkowitych kosztów dostarczenia określonego dobra publicznego bądź potrzebują szerszej legitymizacji społecznej swoich interesów. Wspólny interes grupy jest płaszczyzną ideologiczną, pozwalającą uzyskać liderom poparcie szerszego grona podmiotów decyzyjnych oraz dostarczyć grupie nowych członków. Uzyskiwane przez grupę dobra publiczne, w mniejszym bądź większym stopniu, pozwalają osiągać korzyści nawet najmniejszym beneficjentom czerpiącym prywatne dochody z sektora gospodarczego będącego celem działań lobbystycznych. Połączenie tego faktu z pobudkami ideologicznymi prowadzi do wzrostu potencjału przetargowego określonych grup nacisku.

Indywidualistyczne podejście do współdziałania grupowego prezentowane przez Olsona, pozwala na zmianę perspektywy postrzegania zjawiska lobbingu. Jeżeli bowiem jakiegokolwiek działanie kolektywne na arenie politycznej jest możliwe, tylko wtedy, kiedy decydują o nim niezależne, partykularne interesy poszczególnych członków grupy, to tezy głoszone przez przeciwników lobbingu znajdują pełne uzasadnienie. Działania grup nacisku nie mogą prowadzić do wzrostu dobrobytu ogólnospołecznego.

Od momentu opublikowania pracy Olsona ukazało się wiele prac, w których autorzy szczegółowo analizowali zawarte w niej tezy⁶. Podstawowa krytyka odnosiła się do braku badań empirycznych potwierdzających wywody Olsona. Z drugiej strony argumentacja Olsona zdaje się znajdować potwierdzenie w badaniach empirycznych prowadzonych w odniesieniu do polityki rolnej wybranych państw⁷. Należy podkreślić, że mimo upływu lat oraz postępu badań w dziedzinie wyborów kolektywnych, *The Logic of Collective Action* pozostaje kamieniem milowym w analizie ekonomiki wyborów grupowych. Teoria Olsona może być z powodzeniem wykorzystywana zarówno do analizy wyborów indywidualnych podejmowanych przez członków małych, wąsko zorientowanych grup nacisku, jak również do badań fenomenu kontrolowania zachowania „wolnego strzelca” w aktywnych politycznie globalnych organizacjach *non-profit*.

⁶ Patrz np. [Esteban, Ray, 2001].

⁷ Ciekawe badania w tej kwestii przeprowadził Thierry Van Bastelaer, zob. [Bastelaer, 1998].

Podsumowanie

Przedstawione w niniejszym opracowaniu rozważania teoretyczne, dotyczące szeroko rozumianego rzecznictwa interesów, prowadzą do następujących wniosków:

- Aktywność grup nacisku na scenie publicznej nie wynika z patologii instytucji rządowych, ale z racjonalnego działania wszystkich podmiotów współtworzących politykę ekonomiczną państwa.
- Skoncentrowane zyski płynące z procesów podziału dóbr publicznych, w połączeniu z rozłożeniem kosztów ich produkcji na sferę konsumentów i podatników, skłaniają wybrane podmioty do podejmowania aktywnych, wąsko ukierunkowanych działań lobbystycznych.
- Działanie kolektywne jest możliwe tylko wtedy, kiedy decydują o nim niezależne, partykularne interesy poszczególnych członków grupy. A zatem, najważniejszą przesłanką efektywnej aktywności politycznej jest wypadkowa prywatnych interesów liderów grupy.
- Funkcjonowanie grup nacisku aprobeje legislatura oraz sektor rządowy ukierunkowany w działaniu publicznym na uzyskiwanie maksymalnych korzyści politycznych.
- Koszty związane z pozyskiwaniem politycznej informacji oraz rozproszone interesy, stanowią zasadniczą barierę aktywnej partycypacji na scenie publicznej, dużych grup interesu (konsumentów).

Analiza mechanizmu funkcjonowania rynku politycznego skłania do generalnego wniosku, że o ile nie sposób kwestionować centralnej roli grup nacisku w kreowaniu polityki redystrybucji i podziału środków publicznych, to już siła wpływu takich grup może podlegać – przynajmniej pośrednio – kontroli społeczeństw demokratycznych.

Zakres i skuteczność takiej kontroli, zależą przede wszystkim od kultury politycznej oraz dojrzałości demokratycznej społeczeństwa. Przez „dojrzałość demokratyczną” należy rozumieć z jednej strony, obywatelską świadomość wagi i roli aktywnego współuczestniczenia jednostki w życiu publicznym (zwłaszcza na poziomie społeczności lokalnych), a z drugiej strony, ogólnie przyjęte formuły prawne oraz rozwiązania instytucjonalne stwarzające obywatelom możliwość aktywnego angażowania się w sprawy publiczne⁸. „Kultura polityczna”, to jakość i forma debaty publicznej, to także zdolność administracji państwowej oraz partii politycznych do przewycięzania istniejących podziałów politycznych w sprawach istotnych z punktu widzenia interesów społecznych, to otwartość decydentów na szeroko rozumianą dyskusję oraz konsultację społeczną. Edukacja w zakresie budowy i rozwoju infrastruktury społecznej, powinna być prowadzona wielopłaszczyznowo zarówno za pośrednictwem insty-

⁸ Szeroko rozumiana analiza instytucjonalna, stanowi oś rozważań teoretycznych czołowych przedstawicieli ekonomii neoinstytucjonalnej [zob. np. North, 1990], którzy źródeł kontroli procesów politycznych poszukują w ścisłym egzekwowaniu praw własności, obniżaniu kosztów transakcyjnych oraz tworzeniu odpowiednich ram instytucjonalnych gospodarki.

tucji rządowych, jak i szerokiego spektrum organizacji pozarządowych itp. Rolą administracji państwowej jest w tym wypadku kreowanie sprzyjających warunków do pobudzania obywatelskich inicjatyw legislacyjnych, sprawne informowanie o wprowadzanych projektach ustawodawczych, nieustanna mobilizacja medialna szerokiej opinii publicznej do udziału w procesach decyzyjnych.

Obraz sceny publicznej państw demokratycznych jest zawsze wypadkową wyborów publicznych dokonywanych przez poszczególnych członków społeczności, oraz wypracowanych w toku „nauki” demokracji instytucji i formuł partycypacji politycznej. W zachodnich demokracjach, decentralizacja procesu redystrybucji dóbr publicznych, połączona z aktywnym udziałem jednostki w sferze politycznej, zwłaszcza na poziomie regionalnym czy lokalnym prowadzi do wzrostu ogólnej liczby grup nacisku uczestniczących w kształtowaniu polityki, tym samym jednak utrudnia zdobywanie przywilejów monopolistycznym grupom nacisku⁹. Niemniej jednak rozbudowana biurokracja współczesnych demokracji oraz skomplikowane procesy decyzyjne w instytucjach legislacyjnych powodują, że nie jest możliwe uchwycenie cienkiej granicy oddzielającej legalną reprezentację interesów od ukierunkowanych, celowych nacisków politycznych, których efekty służą wąskiemu gronu interesariuszy.

W warunkach gospodarczych Polski model demokracji opartej na szerokiej partycypacji społecznej wydaje się ciągle odległy. Konsekwencją apatii politycznej oraz narastającej niechęci obywateli do uczestniczenia w debacie publicznej może być dalszy wzrost wpływów wybranych grup nacisku, a co za tym idzie pogłębienie przewagi interesów partykularnych nad ogólnospołecznymi. Charakterystyczny dla minionego systemu prymat polityki nad gospodarką jest – jak celnie zauważa M. Raczyński – w dalszym ciągu widoczny w wybranych sektorach polskiej gospodarki (typowym przykładem jest sektor rolny), co znajduje swoje odzwierciedlenie w formie i skali wywieranych nacisków politycznych [Raczyński, 1998]. Według Raczyńskiego, działania lobbyistyczne w polskiej sferze publicznej można ograniczyć poprzez stopniowe redukcowanie roli państwa w sterowaniu gospodarką, poprzez wyznaczanie odpowiednich ram instytucjonalnych działalności gospodarczej, nakreślanie wyrazistych praw własności, tworzenie przejrzystych, prostych i ogólnie zrozumiałych reguł prawnych, promowanie postaw prorynkowych oraz wspieranie edukacji ekonomicznej społeczeństwa [Raczyński, 1999].

W świetle przedstawionych w niniejszym opracowaniu argumentów, tak sformułowane zalecenia wydają się słuszne. Niemniej jednak, podkreślając znaczenie instytucji ładu demokratycznego należy pamiętać, że struktury instytucjonalne tworzą zawsze jednostki. Stąd pogłębienie analizy otoczenia instytucjonalnego państwa o modele indywidualnych zachowań uczestników „gry politycznej” jest koniecznym warunkiem poprawnej interpretacji procesów podziału dóbr publicznych.

Przydatność teorii *public choice* do analizy „rynku politycznego” polskiej gospodarki wydaje się zatem w pełni uzasadniona – nie wykluczając klasycz-

⁹ Przykładem może być tutaj gospodarka Stanów Zjednoczonych.

nej analizy ekonomicznej – dostarcza użytecznych instrumentów badawczych pozwalających lepiej zrozumieć funkcjonowanie sfery publicznej państwa, w otoczeniu której ukierunkowane interesy prywatne nie prowadzą do efektywnego podziału zasobów publicznych.

Bibliografia

- Bastelaer van T., [1998], *The Political Economy of Food Pricing: An Extended Test of the Interest Group Approach*, *Public Choice*, vol. 96, 43-60.
- Becker G., [1983], *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, no. 3, 371-399.
- Bentley A., [1995], *The Process of Government: A study of social pressures*, Transaction Publishers.
- Buchanan J.M., Tullock G., [1962], *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press.
- Buchanan J.M., [1997], *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN.
- Downs A., [1957], *An Economic Theory of Democracy*, Harper&Row, New York.
- Esteban J., Ray D., [2001], *Collective Action and the Group Size Paradox*, *American Political Science Review*, vol. 95, no 3.
- Hardin R., [1982], *Collective Action*, J. Hopkins University Press.
- Hardin R., [1994], *One for All, The Logic of Group Conflict*, Princeton University Press.
- Lohman S., [1993], *Information, Access and Contributions: A Signaling Model of Lobbying*, Stanford University.
- Marvel G., Oliver P., [1993], *The Critical Mass in Collective Action: A Micro Social Theory*.
- Moe T.M., [1980], *The Organization of Interests*, The University of Chicago Press.
- North D.C., [1990], *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Olson M., [1971], *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press.
- Raczyński M., [1998], *Pogoń za rentą a transformacja systemowa w Polsce*, *Ekonomista*, nr 2-3, s. 211-225.
- Raczyński M., [1999], *Implikacje teorii pogoni za rentą dla polityki regulacji*, *Gospodarka Narodowa*, nr 1-2, s. 53-65.
- Raczyński M., [2003], *Monopol a nierówności*, *Gospodarka Narodowa*, nr 1-2, s. 1-11.
- Samuelson A.P., [1954], *The Pure Theory of Public Expenditure*, *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, s. 387-389.
- Sandler T., [1992], *Collective Action: Theory and Applications*, University of Michigan Press.
- Taylor M., [1987], *The Possibility of Cooperation*, Cambridge University Press.
- Tollison R.D., [1982], *Rent seeking: A survey*, *Kyklos*, vol. 35, s. 575-602.
- Truman D.B., [1993], *The Governmental Process: Political Interest and Public opinion*, University of California.
- Tullock G., [1974], *More on the welfare costs of transfers*, *Kyklos*, vol. 27, no. 2, s. 378-381.
- Wittman D., [1989], *Why Democracies Produce Efficient Results*, *Journal of Political Economy*, vol. 97, no. 6, s. 1395-1423.

THE ECONOMIC PREMISES OF LOBBYING IN LIGHT OF THE PUBLIC CHOICE THEORY

Summary

The author analyzes the key factors that determine the effective functioning of pressure groups in democratic societies. The starting point for the research into the mechanism of the division and redistribution of public goods is the „political influence market” paradigm whereby consumers, taxpayers and organized pressure groups represent the demand side, and elected politicians and appointed officials are the supply side. The asymmetry of political information leads to a greater bargaining power of pressure groups, which secure specific economic benefits at the expense of the rest of society. Law makers tolerate lobbying because they are motivated by private political gains. The author extensively discusses the collective action model of Mancur Olson, showing the logic of group choices. The theoretical considerations presented in the article are based on the research achievements of the “school of public choice”.