

Dariusz SKRZYPÍŃSKI

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: 0000-0003-2097-1456

Lobbing w administracji rządowej w latach 2016–2023. Analiza podmiotów i ich skuteczności

Streszczenie: Przedmiotem osadzonej w perspektywie neoinstytucjonalnej analizy zaprezentowanej w artykule jest działalność lobbingowa prowadzona przez zawodowych lobbystów wobec administracji rządowej w latach 2016–2023. Jej celem jest dokonanie charakterystyki tej aktywności, ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru ilościowego podejmowanych wobec poszczególnych resortów działań, ich zróżnicowanie w czasie oraz liczbę, charakter i autoidentyfikację podmiotów podejmujących te działania oraz ocenę ich skuteczności. Odpowiedzi na powyższe pytania uzyskano poprzez analizę treści biuletynów informacji publicznej badanych ministerstw oraz witryn internetowych oraz profili w mediach społecznościowych podmiotów lobbujących. Przeprowadzona analiza przyniosła wyniki, pozwalające stwierdzić, że prowadzony w Polsce przez zawodowych lobbystów regulowany lobbing wobec administracji rządowej to fikcja. W przeciągu siedmiu badanych lat odnotowano jedynie 146 przypadków takich działań, z których większość skoncentrowała się w trzech ministerstwach. Dla ponad 60% podmiotów były to działania incydentalne. Relatywnie niska była też ich skuteczność, bowiem jedynie w odniesieniu do około 14% przypadków zakończyły się one całkowitym sukcesem. Negatywny społeczny odbiór lobbingu spowodował także, że jedynie 25% podmiotów określało się jako lobbysci, a blisko połowa spośród nich w żaden sposób publicznie nie informowała o prowadzeniu tego typu działalności.

Słowa kluczowe: lobbing, administracja rządowa, zawodowi lobbysci, skuteczność lobbystów

Wprowadzenie

Lobbing to jedno z tych wielu pojęć w obszarze nauk o polityce i administracji, które budzi wielkie emocje w gronie badaczy, polityków, ekspertów i obywateli. Z jednej strony jest on postrzegany, jako naturalne uzupełnienie mechanizmów demokracji przedstawicielskiej, z drugiej zaś, jako ich wielkie zagrożenie związane z korupcją i wypaczeniem publicznego procesu decyzyjnego.

Przeprowadzone w 2015 roku przez CBOS badania ujawniły, że Polacy także mają niejednoznaczny stosunek do lobbingu. Sumując odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam” i „raczej się zgadzam” 46% respondentów uznało, że lobbing jest normalnym zjawiskiem w każdym demokratycznym państwie, ale jednocześnie 47% stwierdziło, że lobbing nie powinien być w ogóle dopuszczony. 45% uznało, że nie ma nic złego w lobbingu, jeżeli działania lobbingowe są przejrzyste, ale dla 58% lobbing wiąże się z korupcją, a 55% uznaje lobbing za przejaw kolesiostwa i kumoterstwa (*Polacy...*, 2016, s. 17).

Jednak z drugiej strony 82% respondentów akceptowało wpływ związków zawodowych na publiczny proces decyzyjny, 80% krajowych organizacji pozarządowych, 72% organizacji skupiających pracodawców i właścicieli przedsiębiorstw, 67% grup firm z jednej branży, 63% związków i klubów sportowych, 59% międzynarodowych

organizacji pozarządowych niedziałających dla zysku (59%). Jedynie lobbying kościołów i związków wyznaniowych nie znalazł uznania w oczach większości respondentów (39%) (*Polacy...*, 2016, s. 5).

Ta niejednoznaczność lobbyingu, ale i jego znaczenie dla funkcjonowania współczesnych demokracji powoduje, że skupia on na sobie uwagę badaczy. Z jednej strony podejmują oni trud systemowej analizy problemu, wskazując na rolę grup interesu w procesie decyzyjnym, jego złożone uwarunkowania, relacje z innymi formami wpływu czy metody pomiaru skuteczności. W tym nurcie mieszczą się między innymi opracowania J. Berkhout, J. Beyers, M. Hanegraaff (2023), A. Dür (2008), C. Lahusen (2002), A. M. McKay (2011), C. Quittkat, P. Kotzian (2011).

Z drugiej zaś koncentrują się na konkretnych studiach przypadków (o charakterze podmiotowym i przedmiotowym). Przykładami tego typu opracowań, do których odwołałem się w tym tekście są: C. Boswell (2008), M. Dobbins, B. Horvath, R. P. Labanino (2022), J. Hoffmann, A. Steiner, O. Jarren (2008), A. Vetulani-Cęgiel (2020).

Niniejszy artykuł mieści się w tej drugiej kategorii opracowań, a podjęta została w nim próba analizy działalności lobbyingowej prowadzonej przez zawodowych lobbystów wobec administracji rządowej w latach 2016–2023, czyli w okresie pracy gabinetu B. Szydło oraz pierwszego, drugiego i trzeciego gabinetu M. Morawieckiego. Takie określenie zakresu czasowego analizy jest podyktowane chęcią uzyskania porównywalnego materiału empirycznego.

Założenia metodologiczne

W artykule przyjąłem nieinstytucjonalną perspektywę teoretyczną, uwzględniającą aspekty formalne (akty normatywne) i nieformalne (autoidentyfikacja). Za nie mniej istotny w tej perspektywie uważam również aspekt historyczny związany z doświadczeniami „socjalistycznego korporacjonizmu” i krótkiego po przełomie demokratycznym okresu instytucjonalizowania się polskich grup interesu i zawodowych lobbystów (Dobbins Horvath, Labanino, 2022, s. 263; Berkhout, Beyers, Hanegraaff, 2023, s. 55).

Wcześniejsze badania dotyczące interesujących mnie wymiarów działań podejmowanych przez zawodowych lobbystów wobec administracji rządowej w Polsce pokazały, że w istocie miał on wymiar marginalny (Wiszowaty, 2008, s. 22–24; Olejnik, 2014, s. 123). Choć w kontekście porównawczym warto pamiętać o ustaleniach wskazujących na „mniejszą” widoczność lobbyingu w administracji także w przypadku demokracji zachodnich (McKay, 2011, s. 123).

Dlatego też w treści artykułu zamierzam zweryfikować hipotezę: Liczba zarejestrowanych w latach 2016–2023 działań podejmowanych przez zawodowych lobbystów wobec administracji rządowej potwierdza ciągłą marginalność lobbyingu regulowanego w Polsce. W procesie weryfikacji powyższej hipotezy zmienną niezależną jest fakt sprawowania władzy i kierowania administracją rządową przez cały analizowany okres przez tą samą formację, mającą ten sam stosunek do lobbyingu. Tym samym więc deformując na wynik badania nie wpływa zjawisko alternacji władzy, którego efektem mogłaby być zmiana stosunku nowej elity rządowej do lobbyingu. Zmienną zależną jest aktywność zawodowych lobbystów.

W celu weryfikacji powyższej analizy, zamierzam odpowiedzieć na następujące pytania badawcze:

- W jakich ministerstwach w latach 2016–2023 podmioty prowadzące zawodową działalność lobbingową podejmowały aktywność?
- Ile podmiotów prowadzących zawodową działalność lobbingową w latach 2016–2023 podejmowało działania wobec administracji rządowej?
- Jakiego typu podmioty podejmowały działania wobec administracji rządowej?
- Jaka była skuteczność działań podejmowanych przez podmioty prowadzące zawodową działalność lobbingową wobec administracji rządowej?
- Jaka była autoidentyfikacja podmiotów prowadzących zawodową działalność lobbingową w związku z podejmowanymi przez nie działaniami?

W celu odpowiedzi na postawione pytania badawcze w pierwszej kolejności przeprowadziłem ilościową analizę zawartych w 148 Biuletynach Informacji Publicznej dwudziestu dwóch ministerstw (w tym nieistniejących) i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów informacji o działaniach podejmowanych wobec danego ministra przez podmioty prowadzące zawodową działalność lobbingową¹.

Zgodnie z polską ustawą o zawodowej działalności lobbingowej w procesie stania się prawem, na kierowników urzędów obsługujących organy władzy publicznej nałożono obowiązek opracowania raz w roku, do końca lutego, informacji o działaniach podejmowanych wobec tych organów w roku poprzednim przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową (Ustawa, 2005, art. 18). Takie brzmienie tego przepisu determinuje fakt, iż powyższe badanie z zachowaniem jego kontekstu porównawczego jest możliwe tylko do przeprowadzenia właśnie w odniesieniu do lobbystów zawodowych. Informacje zawarte w biuletynach informacji publicznej pozwalają zidentyfikować podmiot podejmujący aktywność lobbingową, przepisy prawa, które są przedmiotem oddziaływania oraz skuteczność, bowiem na urzędzie obsługującym organy władzy publicznej nałożono także obowiązek poinformowania, czy złożone przez zawodowego lobbystę propozycje zostały zaakceptowane w całości lub częściowo, lub też podjęto inną decyzję (nie odniesiono się do wniosku, przekazano go innemu organowi).

Takie podejście badawcze dotyczące pomiaru skuteczności jest osadzone częściowo w propozycjach autorów zajmujących się tym problemem. Przykładem może być propozycja sięgania do baz danych administracji publicznej (Quittkat, Kotzian, 2011, s. 406). Szerszą perspektywę w tym względzie proponuje (Dür, 2008, s. 561–566), który wskazuje na trzy metody tego pomiaru: śledzenie procesu (*process-tracing*), przypisywanie wpływu (*The 'attributed influence' method*), ocena stopnia osiągnięcia preferencji (*Assessing the degree of preference attainment*). Zaproponowane przeze mnie instrumentarium w jakiejś mierze koresponduje z pierwszą z zaproponowanych przez tego autora metod.

W ramach drugiego etapu w drodze analizy zawartości treści witryn internetowych oraz profili w mediach społecznościowych należących do wskazanych w przeanalizowanych BIP-ach podmiotów prowadzących zawodową działalność lobbystyczną dokonałem ich klasyfikacji na pięć typów: firmy doradcze (w tym polskie oddziały międzynarodowych korporacji), organizacje gospodarcze (izby gospodarcze, związki pracodawców), kancelarie prawne, stowarzyszenia i osoby fizyczne. Taki katalog tych

¹ W przypadku siedmiu resortów w odniesieniu łącznie do 13 edycji BIP-ów nie byłem w stanie zidentyfikować właściwych danych.

podmiotów pozostaje w pewnej relacji z ustaleniami C. Lahusena, jednak w swoich badaniach nie wskazał on osób fizycznych (Lahusen, 2002, s. 698). Następnie poprzez odwołanie do kategorii występujących w treści wspomnianych kanałów internetowych (lobbying, doradztwo regulacyjne, reprezentacja interesów) podjąłem próbę określenia autoidentyfikacji badanych podmiotów.

Na koniec tej części chciałbym również wskazać na istotne cechy treści zawartych w przeanalizowanych Biuletynach Informacji Publicznej, które utrudniają ich analizę. Po pierwsze, przygotowane przez ich pracowników pliki mogą występować w kilku różnych formatach doc, pdf, xls oraz jako skany tychże. Po drugie, brak jest także jednolitego standardu merytorycznego przygotowanych informacji, w tym i katalogu podmiotów, bowiem niektóre BIP-y zawierają zarówno informacje o zawodowych podmiotach podejmujących działania lobbingsowe, jak i o pozostałych podmiotach zgłaszających zainteresowanie uczestnictwem w pracach legislacyjnych.

W związku z powyższym warto dodać, że w opracowaniach eksperckich licznie pojawiają się postulaty zmiany tego stanu rzeczy, np. „stworzenie jednolitego formatu sprawozdania rocznego dla wszystkich organów władzy publicznej – dotyczy to zarówno samej struktury dokumentu, jak i formatu pliku, w którym jest on publikowany; publikowanie sprawozdań rocznych w formacie umożliwiającym przeszukiwanie ich treści i jej kopiowanie; stworzenie wspólnej dla wszystkich organów władzy publicznej nowoczesnej bazy danych, w której byłyby publikowane sprawozdania roczne i która mogłaby zostać wykorzystana przy budowaniu nowej wersji Rejestru zawodowych lobbystów” (Pozorna..., 2017, s. 14).

Pojęcie lobbingu i jego regulacja w Polsce

Lobbying jest pojęciem wielowymiarowym i trudno znaleźć jedną powszechnie akceptowaną jego definicję (Kubiak, Krzewińska, 2009, s. 34). W gruncie rzeczy samo tylko zagadnienie „jej szukania” zasługuje na odrębne opracowanie. Jednak na potrzeby tego tekstu, ze względu na wskazane wcześniej uwarunkowania metodologiczne lobbying będę definiował zgodnie z polską ustawą o zawodowej działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa jako „każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”. Natomiast zawodowa działalność lobbingsowa jest definiowana, jako „działalność zarobkowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób” i może być wykonywana przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej (Ustawa, 2017, art. 2). W przypadku podmiotów prowadzących zawodową działalność lobbingsową, ustawodawca wprowadził ich rejestr prowadzony przez ministra właściwego dla administracji publicznej (Ustawa, 2017, art. 10). Według stanu na dzień 13 sierpnia 2024 r. zarejestrowane w nim było 560 podmiotów (pomiędzy 2006 r. a 2024 r. 42 podmioty wyrejestrowały się) (Rejestr..., 2024).

Jak podkreśla jednak literatura przedmiotu, polska ustawa posiada szereg wad. Po pierwsze, dotyczą one sposobu przedmiotowego definiowania lobbingu, ograniczając go do wywarcia wpływu na proces stanowienia prawa. Zatem szereg innych możliwych ob-

szarów lobbingu, np. treść programów operacyjnych realizowanych przez administrację publiczną; decyzje władz publicznych dotyczące ulg i zwolnień podatkowych, celnych itp.; decyzje dotyczące gwarancji finansowych i pożyczek udzielanych przez władze publiczne; treść strategii politycznych realizowanych przez władze publiczne, zawieranie umów z rządem, a nawet decyzje personalne zostały tym samym wyprowadzone poza nawias lobbingu regulowanego (Jasiecki, Molęda-Zdziech, Kurczewska, 2006, s. 19; Wiszowaty, 2010, s. 92).

Po drugie, wskazuje się na podmiotowy zakres ustawy, która koncentruje się na podmiotach prowadzących działalność zawodową. Tym samym ustawa pozostawia poza „obszarem zainteresowania” liczne podmioty (organizacje pozarządowe, związki zawodowe, think-tanki i korporacje), które *de facto* są lobbystami, ale ponieważ nie podejmują tego typu działalności w celach zarobkowych, nie są np. objęte obowiązkiem rejestracji, a organy władzy publicznej są zwolnione z obowiązku ujmowania kontaktów z nimi w stosownych sprawozdaniach (Vetulani, Kopka, 2022, s. 92). W tym kontekście L. Graniśzewski zauważa, że źródłem wskazanego wyżej wadliwego sposobu sformalizowania statusu lobbystów zawodowych, jest fakt niedostrzeżenia grupy osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w tego typu organizacjach (tzw. lobbyści *in house*) (Graniśzewski, 2019, s. 2–3).

Po trzecie, podkreślano także niejednoznaczność treści ustawy w zakresie zdefiniowania podmiotowego pojęcia władze publiczne. Literalnie oznacza ono prezydenta, rząd, parlament, samorządy terytorialne. Jednak zapisy precyzujące obowiązki tychże ograniczone są do rady ministrów i parlamentu (Wiszowaty, 2016, s. 184). Ponadto nałożony na rząd obowiązek ujawniania prac legislacyjnych nie jest wprost związany z regulowaniem lobbingu, ponadto w innym punkcie przepisy umożliwiające zgłoszenie zainteresowania tymi pracami podmiotom innym niż prowadzące działalność zawodową tworzy pewnego rodzaju sprzeczność (Vetulani-Cęgiel, 2020, s. 42).

Po czwarte, ustawa niemalże nie definiuje instrumentów, jakimi posługiwać się mogą lobbyści, a wyjątek w tym względzie robi jedynie dla wysłuchania publicznego, którego to instrumentu nie tworzono z myślą o nich (Wiszowaty, 2010, s. 115). Jest to o tyle istotne, że lobbyści sięgają po szeroki katalog instrumentów. Przede wszystkim są to mieszczące się w formule tzw. lobbingu bezpośredniego, formalne i nieformalne spotkania z decydentami i przedstawianie im różnorodnych analiz, ekspertyz i propozycji zmian w prawie, ale organizują również oddolną presję w ramach tzw. lobbingu pośredniego (*grassroots lobbying*). Poza tym składają także petycje i uczestniczą w organizowanych przez administrację rządową i parlament konsultacjach. Sięgają wreszcie po procedury sądowe (Graniśzewski, 2011, s. 147–169).

Wskazane powyżej wady skutkują brakiem implementacji zarówno w polskim prawie, jak i praktyce politycznej i administracyjnej systemowych ujęć lobbingu, które wskazują szeroki zarówno podmiotowy, jak przedmiotowy sposób jego rozumienia. Przykładem takiej propozycji jest definicja J. Sroki, „lobbing to takie działanie organizacji grup interesu, które polega na dostarczaniu we właściwym czasie, w konkretnym miejscu oraz wybraną drogą odpowiednio opracowanych informacji. Celem takiego działania jest legalna korekta politycznego procesu decyzyjnego, której wdrożenie sprzyjać będzie realizacji określonych interesów grupowych” (Sroka, 2009, s. 216). Niestety szereg postulatów zgłaszanych decydentom politycznym przez ekspertów i organizacje stojące na straży przejrzystości

procesów decyzyjnych i praworządności nie są akceptowane przez decydentów politycznych, którzy nie traktują kwestii rzetelnego uregulowania lobbingu, jako priorytetu. (Vetulani-Cęgiel, Kopka, 2022, s. 67).

Wszystkie wskazane powyżej czynniki jasno pokazują, że chcąc mieć do czynienia w systemie politycznym z lobbingiem „cywilizowanym” wymaga to zmian na wielu polach, zarówno normatywnym, jak i kulturowym i funkcjonalnym. Nie bez przyczyny M. Thunert zauważa, że generalnie wśród uczestników debaty publicznej istnieje przekonanie, że lobbing może być istotnym elementem demokratycznego procesu decyzyjnego. Jednak, aby tak się stało, konieczne są „odpowiednia przejrzystość i wysokie poczucie odpowiedzialności zaangażowanych podmiotów”. Ich brak skutkować będzie „postrzeganiem lobbingu, jako działalności nieuprawnionej, a nawet nielegalnej” (Thunert, 2022, s. 36).

Działania lobbingowe wobec administracji rządowej

W badanym okresie wobec ministerstw i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zgłoszono łącznie 146 przypadków lobbingu prowadzonego przez podmioty zajmujące się lobbowaniem zawodowo. Najwięcej w ministerstwach; finansów, klimatu i środowiska oraz aktywów państwowych (17–71). W jedenastu resortach takich zgłoszeń było 1–6, natomiast w sześciu nie odnotowano ich w ogóle lub też brak jest stosownych informacji. Podsumowując, co prawda całkowita liczba działań lobbystów w badanych ministerstwach wzrosła. Na przykład proporcjonalnie w porównaniu do badań M. Olejnika o około 30%, to jednak daleko polskiemu rynkowi lobbingu do poziomu wskazanego w badaniach zachodnich (Hoffmann, Steiner, Jarren, 2008, s. 104).

Analiza dynamiki zmian częstotliwości takich zgłoszeń w badanym okresie ukazuje ich przyrost w latach 2019–2020 i spadek w następnych latach. Choć liczba zgłoszeń po 2020 r. jest zbliżona do wartości z lat przed rokiem 2019, zatem np. tylko częściowo da się to uzasadnić ograniczeniami okresu pandemii COVID-19 (Czub, 2022, s. 327–329).

Tabela 1

Aktywność podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbystyczną wobec administracji rządowej

Ministerstwo	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Ogółem
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Finansów	16	8	1	9	7	7	7	16	71
Klimatu i Środowiska	0	2	b.d	1	14	2	1	0	20
Aktywów Państwowych (Skarbu Państwa)	0	–	–	10	7	0	0	0	17
Spraw Wewnętrznych i Administracji	0	1	1	2	0	2	0	0	6
Sprawiedliwości	0	1	b.d	b.d	0	1	4	b.d	6
Infrastruktury	b.d	0	0	2	0	0	1	3	6
Sportu i Turystyki	1	4	1	0	0	b.d	b.d	0	6
Zdrowia	b.d	0	2	0	1	1	0	0	4
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	0	1	1	0	0	0	1	0	3
Edukacji, Nauki, Szkolnictwa Wyż.	0	1	0	0	0	0	1	0	2
Kultury	1	0	1	0	0	0	0	0	2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Obrony Narodowej	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Cyfryzacji	0	0	0	1	–	–	–	0	1
Rozwoju	b.d.	0	0	1	0	0	0	0	1
Rodziny i Pol. Społecznej	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rolnictwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Spraw Zagranicznych	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Funduszy i Pol. Regionalnej	–	–	–	0	0	0	0	0	0
Gospodarki Morskiej	0	0	0	0	–	–	–	–	0
Energii	b.d	b.d	b.d	b.d	–	–	–	–	0
Razem	19	18	7	26	29	13	15	19	146

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Biuletynów Informacji Publicznej Ministerstw i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Analizując kwestie skuteczności działań zawodowych lobbystów w poszczególnych resortach, należy na wstępie podkreślić, że analiza taka jest sensowna tylko w odniesieniu do trzech ministerstw: aktywów państwowych (skarbu państwa), klimatu i środowiska i finansów. Konkluzja ta jest konsekwencją ograniczonej liczby takich aktywności w pozostałych resortach. Uwzględniając jednak ten czynnik należy podkreślić, że w pierwszym z wymienionych ministerstw skuteczność lobbystów mierzona odsetkiem propozycji zaakceptowanych lub zaakceptowanych częściowo wyniosła 76%, w drugim 40%, a w trzecim 35%. Należy uznać, że liczby te pokazują wysoką i stosunkowo wysoką skuteczność lobbystów w tych urzędach administracji publicznej.

Analizując charakter podmiotów, które były odpowiedzialne za wskazane wcześniej 146 zgłoszeń należy na wstępie stwierdzić, że było ich 48. Z czego 17 firm doradczych, 13 osób fizycznych, 9 organizacji gospodarczych (organizacje pracodawców, izby gospodarcze), 8 kancelarii prawnych i 1 stowarzyszenie. Warto dodać, że organizacyjny charakter wskazanego w tym badaniu katalogu podmiotów podejmujących zawodową działalność lobbingową wobec administracji rządowej znajduje potwierdzenie również w innych badaniach (Vetulani-Cęgiel, Biskup, 2022, s. 120). Trzy podmioty z tej grupy czyniło to więcej niż 10 razy. W przypadku pięciu było to 6 do 10 zgłoszeń, 17 podmiotów zostało zarejestrowanych od 2 do 5 razy, a 23 lobbowało tylko 1 raz. Żaden podmiot nie podejmował działalności lobbystycznej więcej niż w trzech ministerstwach. Zdecydowana większość, bo 30 podmiotów zgłosiło swoją aktywność tylko w jednym resorcie, 14 podejmowała takie działania w dwóch resortach, a tylko 4 w trzech. Przedmiotem prowadzonych działań było: 91 ustaw, 46 rozporządzeń, 2 programy rządowe, 6 uregulowań wewnętrznych w ministerstwie, 1 dyrektywa UE.

Tabela 2

Podmioty wykonujące zawodową działalność lobbystyczną wobec administracji rządowej w latach 2026–2023 i ich skuteczność

Lobbysta	Obszary	Propozycje zaakceptowano	Propozycje częściowo zaakceptowano	Propozycji nie zaakceptowano	Brak danych	Razem
1	2	3	4	5	6	7
Kancelaria Doradcy Podatkowego Jacek Arciszewski	M: Finansów	4	1	10	–	15
Parulski i Wspólnicy Doradcy Podatkowi s.c.	M: Aktywów Państwowych, Finansów	1	3	9	1	14
KDCP Kancelaria Doradztwa Celnego i Podatkowego Rutkowski i Wspólnicy sp. z o. o.	M: Aktywów Państwowych, Finansów, Klimatu i Środowiska	4	3	7	–	14
Towarzystwo Gospodarcze Polskie Elektrownie	M: Aktywów Państwowych, Klimatu i Środowiska	0	4	4	2	10
Izba Gospodarcza Sprzedawców Polskiego Węgla	M: Aktywów Państwowych, Finansów	–	2	5	–	7
Deloitte Doradztwo Podatkowe Dąbrowski i Wspólnicy sp.k.	M: Finansów	3	4	–	–	7
Tomasz Dauerman	M: Edukacji, Sportu, Zdrowia	1	1	4	1	7
Zw: Pracodawców LEWIATAN	M: Aktywów Państwowych, Klimatu i Środowiska, Sportu	1	1	2	2	6
BBGTAX Kancelaria Podatkowa Broniecki Białas-Giebatow sp. z o.o.	M: Finansów	–	4	1	–	5
Polska Izba Handlu	M: Finansów, Klimatu i Środowiska	–	1	3	–	4
Dariusz Waleczak	M: Obrony Narodowej, Zdrowia, Klimatu i Środowiska	–	–	3	–	3
Business Center Club	M: Aktywów Państwowych, Finansów	2	–	1	–	3
Tomasz Obara	M: Spraw Wewnętrznych i Administracji, Finansów	–	–	2	1	3
Artur Brylikowski	M: Spraw Wewnętrznych i Administracji, Zdrowia	–	–	2	1	3
Przemysław Wipier	M: Rozwoju, Cyfryzacji	–	–	1	1	2
Koalicja na rzecz Autogazu Związek Pracodawców MSLGROUP sp. z o. o.	M: Finansów, Infrastruktury	–	1	1	–	2
Kancelaria prawna Taylor Wessing E/N/W/C E. Stobiecka Kancelaria Prawna Spółka Komandytowa, Katarzyna Wierzbicka	M: Finansów, Infrastruktury	–	–	2	–	2
HACK&PHACK DEFENCE LTD Marcin Wierzbicki	M: Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Infrastruktury	–	2	–	–	2
Jędrzej Sadowski	M: Sprawiedliwości	–	–	1	1	2
	M: Sprawiedliwości, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	–	–	1	1	2
	M: Spraw Wewnętrznych i Administracji	–	–	–	2	2

1	2	3	4	5	6	7
Kancelaria Prawna Budnik, Posnow & Partnerzy	M: Finansów	–	–	2	–	2
Kancelaria Adwokacka Katarzyny Antkowiak	M: Finansów	–	–	2	–	2
Baker McKenzie Krzyżowski i Wspólnicy sp. k.	M: Finansów	–	1	1	–	2
Jerzy Woliński	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	–	–	2	–	2
Dariusz Sikora	M: Sprawiedliwości	–	–	1	–	1
Domański Zakrzewski Palinka spółka komandytowa	M: Zdrowia	–	–	1	–	1
Franciszek Skawiński	M: Sprawiedliwości	–	–	–	1	1
Krzysztof Rożko i Wspólnicy Kancelaria Prawna Spółka komandytowa.	M: Sprawiedliwości	–	–	–	1	1
Kancelaria Administracyjna ORDO sp. z o.o.	M: Kultury i Dziedzictwa Narodowego	–	–	–	1	1
Tomasz Słota	M: Edukacji	–	–	1	–	1
CMS Cameron McKenna Dariusz Greszta Spółka Komandytowa	M: Aktywów Państwowych	1	–	–	–	1
E&Y Law/Ernst & Young sp. z o.o	M: Aktywów Państwowych	1	–	–	–	1
D. Dobkowski Spółka komandytowa	M: Aktywów Państwowych	–	–	1	–	1
PWC Polska sp. z o.o	M: Aktywów Państwowych	1	–	–	–	1
Wierciński Kwieciński Baehr Spółka Komandytowa	M: Aktywów Państwowych	1	–	–	–	1
Polska Izba Stacji Kontroli Pojazdów	M: Finansów, Infrastruktury	–	1	–	–	1
Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie”	M: Aktywów Państwowych	–	–	1	–	1
Krzysztof Budnik	M: Finansów	–	–	1	–	1
Krzysztof Mitoraj	M: Finansów	–	–	1	–	1
Ogólnopolski Związek Pracodawców Branży Rozywkowej	M: Finansów	–	–	1	–	1
Liberia sp. z o.o	M: Finansów	–	–	1	–	1
Stowarzyszenie Wolny Poker	M: Finansów	–	–	1	–	1
PPHU Moritz Marek Różycki	M: Finansów	–	–	1	–	1
Recall Dobrzyński & Partners Law Office Limited Liability Partnership	M: Finansów	–	–	1	–	1
MDDP Michalik Dłuska Dziedzic i Partnerzy spółka doradztwa podatkowego sp. z o.o	M: Finansów	–	1	–	–	1
Kancelaria Radców Prawnych Zygmunt Jerzmanowski i Wspólnicy sp.k.	M: Klimatu i Środowiska	–	–	–	1	1
Geoland Consulting International sp.z o.o	M: Finansów	–	–	1	–	1
Razem		20	30	80	16	146

Źródło: Opracowanie własne.

Skuteczność podmiotów prowadzących zawodową działalność lobbingsową w ich działaniach wobec administracji rządowej w latach 2016–2023 była, co najwyżej średnia. W przypadku 20 zgłoszeń (13,7%) zakończyła się ona całkowitym przyjęciem złożonej propozycji, a w odniesieniu do 30 (20,5%) była to akceptacja częściowa. W przypadku ponad połowy wniosków (54,8%) zgłaszane postulaty zostały odrzucone. Traktując jako skuteczne zgłoszenia zaakceptowane i częściowo zaakceptowane w badanym okresie 20 podmiotów (blisko 42%) zanotowało sukces w swoich działaniach. Za najskuteczniej lobbujący podmiot przy stosunkowo dużej liczbie zgłoszeń można uznać „Deloitte Doradztwo Podatkowe Dąbrowski i Wspólnicy sp.k.” (100% skuteczności), „KDCP Kancelaria Doradztwa Celnego i Podatkowego Rutkowski i Wspólnicy Sp. z o.o. (50% skuteczności), Towarzystwo Gospodarcze Polskie Elektrownie (40%), Kancelarię Doradcy Podatkowego Jacek Arciszewski i Związek Pracodawców „Lewiatan” (33%). Uwzględniając także podmioty lobbujące rzadko, należy podkreślić dużą skuteczność międzynarodowych firm doradczych. Powyższe wnioski znajdują potwierdzenie w badaniach przeprowadzonych wśród lobbystów przez J. Dzieńdziorę, w których podkreślają oni sami, że „lobbing w Polsce trudno nazwać skutecznym. Raczej nie widzą jednak ku temu przyczyn w samych lobbystach” (Dzieńdziora, 2021, s. 315).

Analizując informacje zawarte w witrynach internetowych i profilach facebooka podmiotów lobbujących wobec administracji rządowej w latach 2016–2023 znajdujemy odpowiedź na pytanie dotyczące ich autoidentyfikacji. Na podstawie zawartych tam danych możemy stwierdzić, że w gronie 48 podmiotów dwanaście (25%) identyfikuje się, jako lobbysci. Kolejnych sześć (12,5%) prowadzi doradztwo regulacyjne, dziewięć podmiotów prezentuje się, jako reprezentanci określonego środowiska w procesie ustawodawczym i wobec organów władzy publicznej (18,75%). Natomiast w przypadku dwudziestu jeden podmiotów (blisko 44%) nie udało się wskazać jednoznacznej autoidentyfikacji związanej z prowadzoną działalnością lobbingsową. Najwyższy odsetek podmiotów uznających się za lobbystów występuje w grupie osób fizycznych. W przypadku organizacji gospodarczych najczęściej wskazywały one na reprezentację i legislację jako przedmiot swojej aktywności. Natomiast w przypadku firm doradczych i kancelarii prawnych najczęściej wskazywano doradztwo regulacyjne. Brak jakiegokolwiek odniesienia do działalności lobbystycznej widoczny był natomiast na stronach www. i profilach społecznościowych wśród firm doradczych i osób fizycznych.

Tabela 3

Autoidentyfikacja podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową wobec administracji rządowej w kontekście ich aktywności lobbystycznej

Rodzaj podmiotu	Autoidentyfikacja		Razem
1	2	3	4
Firmy doradcze	Lobbing	2	17
	Doradztwo regulacyjne	3	
	Reprezentacja i legislacja	1	
	Brak	11	
Organizacje gospodarcze	Lobbing	2	9
	Doradztwo regulacyjne	–	
	Reprezentacja i legislacja	7	
	Brak	–	

1	2	3	4
Kancelarie Prawne	Lobbing	1	8
	Doradztwo regulacyjne	3	
	Reprezentacja i legislacja	–	
	Brak	4	
Stowarzyszenia	Lobbing	–	1
	Doradztwo regulacyjne	–	
	Reprezentacja i legislacja	1	
	Brak	–	
Osoby fizyczne	Lobbing	7	13
	Doradztwo regulacyjne	–	
	Reprezentacja i legislacja	–	
	Brak	6	

Źródło: Opracowanie własne.

Wnioski

Dane pozyskane w trakcie analizy zawartości rządowych biuletynów informacji publicznej potwierdzają swoistą fikcję regulowanego lobbingu w Polsce. Nie bez przyczyny L. Graniszewski zauważa, że „to, co wynika ze sprawozdań jest tylko ułamkiem wierzchołka »góry lodowej« rzeczywistego lobbingu, który jest ukryty przed opinią publiczną” (Graniszewski, 2019, s. 3).

W badanym okresie odnotowano 146 przypadków działania lobbingowego, przy czym blisko 74% dotyczyło tylko trzech ministerstw. W przypadku aż dziewięciu urzędów w okresie 8 lat, bądź nie odnotowano takiej aktywności, bądź też zarejestrowano tylko jeden przypadek. Wynika to z pewnością zarówno z realnie małej aktywności lobbystów, ale może także wynikać z formalistycznego podejścia do obowiązków sprawozdawczych ze strony ministerstw oraz biernego oporu aparatu administracyjnego obawiającego się różnorodnych konsekwencji tego typu sprawozdawczości.

W wymiarze podmiotowym działania lobbystyczne w badanych ministerstwach prowadziło 48 podmiotów, w tym 17 firm doradczych, 13 osób fizycznych, 9 organizacji gospodarczych (organizacje pracodawców, izby gospodarcze), 8 kancelarii prawnych i 1 stowarzyszenie. Takie spektrum badanych podmiotów wyróżnia polski rynek zawodowych lobbystów na tle doświadczeń innych państw europejskich ze względu na liczną w tej grupie obecność osób fizycznych jako swoistych freelancerów. Dla blisko połowy spośród nich była to aktywność incydentalna, a tylko 25% podkreśla prowadzenie takiej działalności na swojej stronie internetowej lub mediach społecznościowych. Natomiast ponad 43% podmiotów w żaden sposób nie odwołuje się do jakiegokolwiek formy autoidentyfikacji związanej z działalnością lobbingową. Ten stan rzeczy potwierdzają ustalenia J. Dziendziory, w których 74% badanych lobbystów uznało, że poziom profesjonalizmu polskich lobbystów jest bardzo lub raczej niski (Dziendziora, 2021, s. 297), co kontrastuje z efektami badań autorów analizujących Europę zachodnią, podkreślających postępującą profesjonalizację i instytucjonalizację tego rynku (Lahusen, 2002, s. 697; Dobbins Horvath, Labanino, 2022, s. 263).

Bibliografia

- Berkhout J., Beyers J., Hanegraaff M. (2023), *The Representative Potential of Interest Groups: Internal Voice in Post-Communist and Western European Countries*, "Politics and Governance", 11(1).
- Boswell C. (2008), *The political functions of expert knowledge: knowledge and legitimation in European Union immigration policy*, "Journal of European Public Policy", 15(4).
- Czub J. (2022), *Lobbying w administracji publicznej w czasach COVID-19*, „Studia Iuridica”, nr 92.
- Dobbins M., Horvath B., Labanino R. P. (2022), *Exploring the domestic and international drivers of professionalization of Central and Eastern European interest groups*, "European Political Science Review", 14.
- Dür A. (2008), *Measuring Interest Group Influence in the EU. A Note on Methodology*, "European Union Politics", 9(4).
- Dzieńdziora J. (2021), *Profesjonalizacja działalności lobbyingowej w świetle teorii i praktyki zarządzania. Studium badawczo-poznawcze*, Wydawnictwo Naukowe Akademii WSB.
- Graniszewski L. (2011), *Procedury sądowe jako metoda działania grup interesu*, w: *Grupy interesu i lobbying. Polskie doświadczenia w unijnym kontekście*, red. K. Jasiecki, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa.
- Graniszewski L. (2019), *Lobbying i jego instytucjonalizacja w Polsce*, „Infos”, 13(266).
- Hoffmann J., Steiner A., Jarren O. (2008), *Unravelling the Muddle of Services and Clients: Political Communication Consulting*, "International Journal of Strategic Communication", 2(2).
- Jasiecki K., Mołęda-Zdziech M., Kurczewska U. (2006), *Lobbying*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Kopka A., Vetulani-Cęgiel A. (2022), *Polskie i niemieckie regulacje politycznych procesów doradczych i lobbyingowych w opinii polityków i ekspertów. Interpretacja badań empirycznych*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i Niemczech*, red. A. Kopka, D. Piontek, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- Kubiak A., Krzewińska A. (2009), *Działania pozorne w procesie stanowienia prawa na przykładzie ustawy o lobbyingu*, „Przegląd Socjologiczny”, t. 58, z. 1.
- Lahusen C. (2002), *Commercial consultancies in the European Union: the shape and structure of professional interest intermediation*, "Journal of European Public Policy", 9(5).
- McKay A. M. (2011), *The decision to lobby bureaucrats*, "Public Choice", 147(1–2).
- Olejniki M. (2014), *The law on lobbying in The Republic of Poland. Theory and practice (2006–2010)*, CES Working Papers – volume VI, issue 1.
- Polacy o partycypacji w procesie stanowienia prawa i wpływie grup interesów na ten proces* (2016), Komunikat z badań CBOS 26/2016, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa.
- Pozorna regulacja lobbyingu. Stosowanie ustawy lobbyingowej przez wybrane organy władzy publicznej* (2017), <https://frankbold.pl/p/pozorna-regulacja-lobbyingu-stosowanie-ustawy-lobbyingowej-przez-wybrane-organy-wladzy-publicznej/>, 20.08.2024.
- Quittkat C., Kotzian P. (2011), *Lobbying via Consultation – Territorial and Functional Interests in the Commission's Consultation Regime*, "Journal of European Integration", 33(4).
- Rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbyingową* (2024), <https://www.gov.pl/attachment/f466dbd3-dc6b-48cf-b300-7d52124676b4>, 17.08.2024.
- Sroka J. (2009), *Lobbying jako strategia promocji interesów grupowych*, w: *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, red. A. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Thunert M. (2022), *Legitymizacja działalności eksperckiej w ramach politycznych procesów doradczych i lobbyingowych*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i Niemczech*, red. A. Kopka,

- D. Piontek, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o zawodowej działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. 2017, poz. 248.
- Vetulani-Cęgiel A. (2020), *Polski lobbying w obszarze prawa autorskiego na tle systemu unijnego*, Elipsa, Warszawa.
- Vetulani-Cęgiel A., Biskup B. (2022), *Wymiar instytucjonalizacji rynku lobbyngu i doradztwa politycznego w Polsce i w Niemczech w opinii ekspertów i parlamentarzystów*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i Niemczech*, red. A. Kopka, D. Piontek, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- Vetulani-Cęgiel A., Kopka A. (2022), *Ramy instytucjonalno-prawne politycznych procesów doradczych i lobbyingowych w Polsce i Niemczech w ujęciu porównawczym*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i Niemczech*, red. A. Kopka, D. Piontek, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- Wiszwaty M. M. (2010), *Działalność lobbyingowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Wiszwaty M. M. (2008), *Ustawa z 7 VII 2005 r. o działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa, w trzecią rocznicę uchwalenia: analiza de lege lata i propozycje de lege ferenda*, „Acta Pomerania”, nr 1, s. 22–24.
- Wiszwaty M. M. (2016), *Prezydencki lobbying. Regulacja prawna działalności lobbyingowej w odniesieniu do Prezydenta RP. Teoria i praktyka*, „Białostockie Studia Prawnicze”, z. 20/B, 20.

Lobbying in government administration in 2016–2023. Analysis of actors and their effectiveness

Summary

Embedded in a neo-institutional perspective, the subject of the analysis presented in the article is the lobbying activities carried out by professional lobbyists against the government administration in 2016–2023. Its purpose is to characterize this activity, with particular emphasis on the quantitative dimension of the activities undertaken against individual ministries, their variation over time, as well as the number, nature and self-identification of the entities undertaking these activities and the assessment of their effectiveness. Answers to the above questions were obtained by analyzing the content of the public information bulletins of the surveyed ministries, as well as the websites and social media profiles of lobbying entities. The analysis yielded results making it possible to conclude that regulated lobbying of government administration by professional lobbyists in Poland is a sham. Over the seven years studied, there were only 146 cases of such activities, most of which were concentrated in three ministries. For more than 60% of entities, these activities were incidental. Their effectiveness was also relatively low, as only about 14% of the cases were completely successful. The negative public perception of lobbying also resulted in the fact that only 25% of the entities described themselves as lobbyists, and nearly half of them did not publicly report in any way on the conduct of such activities.

Key words: lobbying, government administration, professional lobbyists, effectiveness of lobbyists

Author Contributions

Conceptualization (Konceptualizacja): Dariusz Skrzypiński

Data curation (Zestawienie danych): Dariusz Skrzypiński

Formal analysis (Analiza formalna): Dariusz Skrzypiński

Writing – original draft (Piśmiennictwo – oryginalny projekt): Dariusz Skrzypiński

Writing – review & editing (Piśmiennictwo – sprawdzenie i edytowanie): Dariusz Skrzypiński

Competing interests: The author have declared that no competing interests exist

(**Sprzeczne interesy:** Autor oświadczył, że nie istnieją żadne sprzeczne interesy)