



SAMORZĄD TERYTORIALNY

Współczesne wyzwania administracji rządowej i samorządowej

redakcja naukowa
Danuta Plecka

Seria
Samorząd Terytorialny w XXI Wieku

Redaktor serii
Joanna Marszałek-Kawa

Rada Naukowa serii
Stanisław Michałowski (przewodniczący),
Andrzej Antoszewski, Marek Barański, Marek Chmaj, Ludwik Habuda, Hubert Izdebski,
Alfred Lutrzykowski, Kazimierz Pająk, Jacek Sobczak, Arkadiusz Żukowski

Sekretarz serii
Daniel Kawa

Recenzenci
dr. hab. Alfred Lutrzykowski, prof. UMK
dr hab. Jarosław Nocoń, prof. UG

Redaktor prowadzący
Paweł Jaroniak

Redaktor techniczny
Iwona Banasiak

Korekta
Zespół

Projekt okładki
Krzysztof Galus

© Copyright by Wydawnictwo Adam Marszałek
Toruń 2013

ISBN 978-83-7780-823-8

Wydawnictwo prowadzi sprzedaż wysyłkową:
tel./fax 56 648 50 70, e-mail: marketing@marszalek.com.pl

Wydawnictwo Adam Marszałek, ul. Lubicka 44, 87-100 Toruń
tel./fax 56 648 50 70; tel. 56 660 81 60, 56 664 22 35
e-mail: info@marszalek.com.pl www.marszalek.com.pl
Drukarnia nr 2, ul. Warszawska 52, 87-148 Łysomice, tel. 56 678 34 78

LOBBING WOBEC SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Lobbying w rozumieniu prawa jest działaniem legalnym, funkcjonującym w ramach wyznaczonych ustawami, regulaminami czy statutami danych struktur i organizacji. Legalny lobbying jest także zjawiskiem mieszczącym się w ramach norm etycznego postępowania. Stąd współczesna reprezentacja interesów jest coraz bardziej powszechna i – co warto podkreślić – również pożądana. Jest także zjawiskiem, które nabiera coraz szerszego znaczenia na wszystkich poziomach sprawowania władzy. Nie jest to już działalność kojarzona z parlamentem i procesem prawodawczym, lecz odnosi się także do wywierania wpływu na decyzje poszczególnych polityków, instytucji publicznych czy władz lokalnych¹.

Pojęcie lobbyingu bywa rozumiane szeroko, zarówno ze względu na przedmiot, podmiot, jak i adresatów tej działalności². W niektórych ujęciach uznaje się, że przedmiotem lobbyingu mogą być wszelkiego rodzaju rozstrzygnięcia – od decyzji administracyjnych począwszy, przez decyzje stricte finansowe, na procesie legislacyjnym skończywszy. Podobnie szeroko definiuje się krąg potencjalnych lobbyistów. Zalicza się do tej grupy zarówno poszczególnych obywateli reprezentujących własne interesy, organizacje społeczne decydujące się na rzecznictwo interesów w imię określonego dobra wspólnego, agencje PR, jak i profesjonalnych lobbyistów – osoby i firmy reprezentujące za wynagrodzeniem swoich klientów przed różnymi ośrodkami władzy. W niektórych paradygmatach za lobbyistów są także uważani sami funkcjonariusze publiczni, którzy mogą przecież wywierać wpływ

¹ B. Rozwadowska, *Public Relations – teoria, praktyka, perspektywy*, Warszawa 2002, s. 236.

² A. Chodubski, *Grupy interesu w ujęciu historycznym*, [w:] *Grupy interesu, teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Toruń 2003, s. 23–26.

na instytucje publiczne. Szeroko definiuje się również adresatów działalności lobbingsowej.

W ujęciach najbardziej „egalitarnych” uważa się, że lobbowani mogą być przedstawiciele zarówno organów stanowiących, jak i organów wykonawczych, tak na szczeblach centralnych, jak i we władzach lokalnych. Potencjalnie lobbowany może być zatem każdy funkcjonariusz publiczny³. Oczywiście między wskazanymi przykładami kryje się ogromna liczba wariantów pośrednich. Stąd różne są zarówno koncepcje teoretyczne, jak i praktyczne sposoby regulowania działalności lobbingsowej. Zdarza się, że legalna definicja lobbingu jest szeroka, ale grono adresatów działalności lobbingsowej czy lobbystów jest zawężane. W innych konfiguracjach zawęża się z kolei zakres przedmiotowy definicji lobbingu, a zbiory lobbystów i adresatów pozostają szerokie⁴.

Możemy zatem zastanowić się, czym jest reprezentacja interesów na szczeblu samorządowym? Czy jest wizytą w magistracie, urzędzie marszałkowskim, gminie np. przedsiębiorcy, przedstawiciele kultury, sportu, NGO i próbą wpływu na decyzje podejmowane przez decydentów? Prawdopodobnie tak, gdyż lobbing jest wyrazem uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w kreowaniu polityki na każdym poziomie. W takim rozumieniu wydaje się uzasadnione założenie, że każdy głos, każdy interes ma prawo zostać wysłuchanym. Idealizując, być może właśnie aktywne uczestnictwo osób zainteresowanych w procesie tworzenia aktów prawnych, jest gwarancją, że podjęte decyzje i przyjęte akty prawne będą możliwie najlepszej jakości. Różnorodność interesów społecznych, gospodarczych, kulturalnych jest tak duża, że ciężko, aby urzędnicy zawsze byli sami w stanie rozpoznać każdy z aspektów tych złożonych kwestii. Wobec tego otwarty proces reprezentacji interesów sprzyja zbliżeniu na linii decydenci – zainteresowani obywatele i jest elementem wzmacniającym demokrację.

Trzeba także określić, o jakich lobbystach mówimy. Czy definiujemy lobbystę w wąskim tego słowa znaczeniu według zapisów ustawy – czyli osobach otrzymujących materialne świadczenia z racji wykonywania tego zawodu – to takich faktycznie jest niewielu i są oni znani a ich działalność zarejestrowana. W rzeczywistości jest ich jednak znacznie więcej, bo jeśli

³ G. Makowski, *Wprowadzenie do problematyki lobbingu*, [w:] *Lobbing w samorządzie województwa – raport z badań i monitoringu*, red. G. Makowski, Warszawa 2010, s. 17–18.

⁴ Tamże, s. 20.

traktować to zajęcie nie prawnie, a politologicznie, to lobbystów jest tylu, ile grup interesów. Reprezentują oni np. korporacje, branże, przedsiębiorstwa, regiony. Warto również zauważyć, że grupy interesów – podobnie jak partie polityczne – są integralną częścią demokracji

W tym rozumieniu lobbying, jako reprezentacja interesów prowadzona przez zorganizowane grupy wpływu, osoby indywidualne czy społeczności wobec jednostek samorządu terytorialnego, wydaje się być równie istotny jak na poziomie centralnym wobec instytucji i organów rządowych (co reguluje ustawa)⁵. Nie można jednak pominąć bardzo ciekawego wątku. Otóż działania lobbyingowe podejmowane są zarówno wobec samorządów, jak i przez samorządy. Nie muszą dotyczyć tylko procesu tworzenia prawa czy wydatkowania środków z budżetu, ale też konkretnych postępowań administracyjnych.

Zanim przyjrzymy się bliżej lobbyingowi w samorządzie terytorialnym, warto zauważyć, że zjawisko to można analizować na różnych poziomach. Lobbying ponadnarodowy cechuje transparentność i jest on uzupełnieniem klasycznego procesu legitymizującego system⁶, czego najlepszym przykładem jest aktywna i dynamiczna sfera reprezentacji interesów w Unii Europejskiej. Jest to następstwem pozytywnego postrzegania lobbyingu i roli, jaką odgrywa w państwach Europy Zachodniej, gdzie jest element wywierania wpływu na władzę w okresie pomiędzy wyborami.

W Polsce z kolei, lobbying, pomimo że jest nieunikniony i nieustannie prowadzony wobec organów np. samorządu terytorialnego, budzi częściej niż na zachodzie negatywne konotacje. Zrozumienie istoty tego zjawiska cały czas jest w społeczeństwie fragmentaryczne.

Odkrycie „lobbying samorządowego” przypisuje się amerykańskim politologom, którzy dostrzegli aktywność lobbystów na poziomie władz lokalnych. Zatem definicje lobbyingu samorządowego nie różnią się znacznie od tych opisujących lobbying w ogóle. Wynika to z faktu, że lobbying samorządowy jest odmianą lobbyingu, a nie zjawiskiem niezależnym czy w istotny sposób odmiennym. W związku z tym, zarówno metody, jak i środki oraz stosowane strategie są podobne. Różna jest jedynie skala tej działalności i inne są obszary tematyczne. Na tym poziomie lobbyści często reprezentują interesy

⁵ Zob. A. Sławik, *Lobbying w strategiach przedsiębiorstw*, Kraków 2009, s. 24.

⁶ M. Piechowicz, *Lobbying na poziomie Komisji Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2009, nr 6, s. 9–13.

związane z zagospodarowaniem przestrzennym, uzyskiwaniem korzystnych decyzji dotyczących zabudowy terenu czy przeznaczenia gruntów. Oczywiście nie jest to jedyne pole ich zainteresowań. Skala działalności lobbingowej będzie zawsze zależna od dwóch elementów: zakresu kompetencji określonego organu władzy jako adresata lobbingu oraz stopnia aktywności tego organu realizującego swoje kompetencje czy korzystającego z nich. Im szerszy zakres kompetencji i większa aktywność organu, tym większa skala lobbingu samorządowego. Można przewidywać, że na poziomie samorządu uwaga lobbystów będzie skupiona bardziej na decyzjach indywidualnych, a rzadziej na procesie tworzenia norm generalnie-abstrakcyjnych, który w głównej mierze odbywa się na poziomie ogólnokrajowym.

Jednak lobbing samorządowy, jako rzecznictwo interesów z reguły ekonomicznych, nie musi odbywać się wyłącznie na poziomie regionalnym. Decyzje mające wpływ na wspólnoty lokalne, w tym działalność władz samorządowych, zapadają również na poziomie ogólnokrajowym. Stąd część lobbystów samorządowych może prowadzić swoją działalność przy organach państwowej władzy ustawodawczej i wykonawczej. Jest to jeden z powodów, dla którego ustawodawcy i projektodawcy ustaw w wielu państwach nieprzypadkowo zdecydowali o włączeniu problematyki lobbingu samorządowego do ustaw ogólnych, regulujących działalność lobbingową na różnych poziomach struktury władz⁷.

W polskiej ustawie o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. 2005, nr 169, poz. 1414), w części dotyczącej zasad prowadzenia lobbingu zawodowego oraz kontroli działalności lobbingowej, pojawia się pojęcie „organów władzy publicznej”. Wynika z tego, że działalność lobbingowa może być prowadzona także w stosunku do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, czy organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Zaznaczyć jednak trzeba, że ustawa nie określa konkretnie katalogu tych podmiotów. Zatem jedyną wskazówką interpretacyjną jest zastrzeżenie zawężające kategorię adresatów lobbingu do organów władzy publicznej biorących udział w procesie prawodawczym⁸.

⁷ M.M. Wiszowaty, *Regulacja prawna lobbingu samorządowego na świecie*, s. 4–5, cyt. za: <http://www.isp.org.pl/files/18576742320236724001268307650.pdf> [21.12.2012].

⁸ Warto dodać, że do „organów władzy publicznej” należą organy państwa, organy samorządu terytorialnego, a także podmioty, które choć nie są organami państwa ani organami samorządu terytorialnego, to wykonują określone zadania publiczne niezależnie od formy zlecenia (powierzenia) im tych zadań, niezależnie od formy organizacyjnej, jaką ten podmiot

Choć ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa obowiązuje od siedmiu lat, samorzady nie zdołały wykonać obowiązku określenia sposobu postępowania z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingową oraz z tymi, którzy ją wykonują bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej (art. 16 ust. 2). Co więcej, okazuje się, że samorządowcy są bardziej zaangażowani w lobbing na rzecz zaprzyjaźnionych przedsiębiorstw niż parlamentarzyści. Zdaniem deputowanych co czwarty polityk (23,1 proc.) uwzględni w swojej działalności publicznej interes określonej firmy, natomiast według radnych w co trzecim wypadku (32,9 proc.). Dane te świadczą, że lobbing samorządowy jest prowadzony intensywnie i może być bardziej skuteczny od parlamentarnego⁹.

Przechodząc do analizy wpływu lobbingu na działania samorządu terytorialnego w Polsce, ze względu na ograniczenia objętościowe tekstu, przyjrzymy się dokładniej poziomowi województwa.

Samorząd wojewódzki ma dość specyficzną konstrukcję. Z punktu widzenia struktury państwa, głównym obszarem odpowiedzialności tego szczebla samorządu jest prowadzenie polityki regionalnej i tworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju gospodarczego, słowem programowaniem działań w skali regionu¹⁰. Można wyodrębnić zaledwie kilkanaście obszarów leżących w kompetencjach samorządu wojewódzkiego, które można uznać za interesujące z punktu widzenia lobbingu. Należą do nich prace nad strategią rozwoju województwa, budżetem, uchwalanie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi czy zlecanie zadań w sferach, którymi samorząd administruje bezpośrednio, lub dysponowanie środkami unijnymi. Samorząd województwa jest w pewnym sensie „oddalony” od codziennych spraw mieszkańców, które bezpośrednio dotyczą poszczególnych obywateli, działaczy społecznych czy przedsiębiorców.

Zatem wstępny ogląd funkcji, kompetencji i struktury samorządu wojewódzkiego może sugerować, że nie jest to część aparatu państwa, którą lob-

posiada. Rozwijając taką definicję pojawiają się opinie, że w tym rozumieniu pojęcie organu władzy publicznej obejmuje również władze lokalne, w związku z czym organy samorządu terytorialnego, które przecież tworzą akty prawa miejscowego, mogłyby także podlegać rygorom wynikającym z ustawy. P. Kuczma, *Lobbing samorządowy czyli wolna amerykanka*, cyt. za: <http://prawo.rp.pl/artukul/776302.html?print=tak&p=0> [20.12.2012].

⁹ Tamże.

¹⁰ G. Makowski, *Wprowadzenie...*, dz.cyt., s. 24.

bing byłby zainteresowany. Z drugiej jednak strony, województwo samorządowe bez względu na swoje usytuowanie w systemie sprawowania władzy pozostaje jego istotnym elementem. Województwo jest częścią administracji publicznej, ale nie jest po prostu urzędem. Jest jednostką samorządu terytorialnego mającą własny organ stanowiący sejmik, który odgrywa rolę regionalnego parlamentu, oraz organ wykonawczy, który jest swoistym odpowiednikiem „regionalnego rządu”. Ponadto rola województwa wzrosła wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej. To właśnie ten szczebel aparatu państwa jest odpowiedzialny za realizację polityki rozwoju.

Dlatego rozważając zagadnienia związane z lobbingiem w samorządzie wojewódzkim, należy zauważyć, że w obecnym stanie prawnym nie podlega on regulacji ustawowej. Obowiązująca ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa dotyczy wyłącznie wąsko rozumianego lobbingu na poziomie centralnym, a wszelkie inne przejawy pozostają poza jego obszarem. Dodatkowo analiza statutów województw oraz regulaminów sejmików i urzędów marszałkowskich prowadzi do wniosku, że nie ma tam zapisów, które regulowałyby działalność lobbingową na szczeblu województwa. Można jedynie wskazać punkty, które pośrednio dotyczą kontaktów interesariuszy z samorządem wojewódzkim.

Wśród nich należy wymienić przede wszystkim uregulowania związane z jawnością działania organów samorządowych. Obejmują one zwłaszcza:

- prawo wstępu na sesje sejmiku i posiedzenia komisji tworzonych przez sejmik,
- prawo dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów województwa i komisji sejmiku województwa,
- określenie szczegółowych zasad wglądu do dokumentów w urzędzie marszałkowskim, a także treści informacji publikowanych na stronach internetowych urzędu¹¹.

Co więcej, istnieją na szczeblu samorządu wojewódzkiego mechanizmy instytucjonalne, które pozwalają różnym podmiotom na przedstawienie swoich interesów, przez co umożliwiają prowadzenie szeroko pojmowanego lobbingu. Wśród nich wymienia się między innymi komitety monitorujące. Na szczeblu województwa mają one za zadanie czuwać nad wdrażaniem

¹¹ A. Jackowska, *Specyfika samorządu województwa*, [w:] *Lobbing w samorządzie województwa – raport z badań i monitoringu*, red. G. Makowski, Warszawa 2010, s. 31.

Regionalnych Programów Operacyjnych. Obowiązek ich utworzenia wiąże się z wymaganiami nałożonymi na państwa członkowskie przez Radę Unii Europejskiej. Powołanie komitetu monitorującego leży w gestii zarządu województwa¹², dlatego też ich składy różnią się w poszczególnych regionach. Zazwyczaj jednak oprócz przedstawicieli władz samorządowych różnych szczebli i administracji rządowej zasiadają w nich reprezentanci organizacji pracodawców i pracowników, organizacji pozarządowych, uczelni wyższych, Kościołów i związków wyznaniowych. Komitety monitorujące odgrywają dużą rolę w procesie rozdzielania funduszy unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, przede wszystkim dlatego, że zatwierdzają ostateczny kształt kryteriów wyboru projektów, które otrzymają dofinansowanie. Można więc zakładać, że krzyżują się tam różne interesy, a pole do lobbingu jest szerokie.

Innymi płaszczyznami dialogu obywatelskiego są różne ciała konsultacyjne. Należą do nich wojewódzkie komisje dialogu społecznego, w skład których wchodzi przedstawiciele związków zawodowych, organizacji pracodawców, a także administracji rządowej i samorządu wojewódzkiego. W województwach mogą również funkcjonować rady działalności pożytku publicznego, skupiające przedstawicieli władz publicznych i sektora pozarządowego, oraz wojewódzkie rady zatrudnienia, będące ciałem doradczym marszałka w zakresie polityki rynku pracy.

Szczególną formą komunikacji z przedstawicielami władzy publicznej, którą można również wykorzystać do prowadzenia działań lobbingowych, są konsultacje społeczne. Procedura ta najczęściej polega na udostępnieniu projektu rozstrzygnięcia organów administracji do powszechnego wglądu, tak aby każdy mógł wyrazić opinię na jego temat. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie województwa, władze wojewódzkie mogą przeprowadzać konsultacje z mieszkańcami w sytuacjach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla województwa. W praktyce konsultacje społeczne nie znajdują w samorządzie województwa zbyt szerokiego zastosowania. Najczęściej organizuje się je wtedy, gdy ustawa wprost nakłada na administrację taki obowiązek¹³.

¹² Zob. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).

¹³ A. Jackowska, *Specyfika...*, dz.cyt., s. 34–35.

W tym miejscu warto także zasygnalizować, że wskazuje się, że mieszkańcy, traktowani jako osoby indywidualne, nieorganizowane w grupy, nie są nastawieni na udział w procesach konsultacyjnych czy decyzyjnych nawet w tych obszarach, w których mają do tego prawo. Może to wynikać z zadań postawionych przed samorządem wojewódzkim i jego roli. W zakresie takich indywidualnych spraw właściwszy jest urząd gminy, w którego kompetencjach mieści się większość zagadnień dotyczących indywidualnego obywatela. W wielu wypadkach jednak od zaangażowania i akcji informacyjnej samorządu zależy, czy mieszkańcy, choćby w minimalnym stopniu, będą chcieli wypowiedzieć się w konkretnej sprawie. Do zadań samorządu należy zatem takie naświetlenie sprawy, aby pokazać, że konsultacja leży w interesie mieszkańców¹⁴.

Warto także zwrócić uwagę, że lobbującymi mogą stać się ci, którzy z założenia są postrzegani jako postacie poddawane lobbingsowi, czyli urzędnicy i radni. Ten punkt widzenia pokazuje bardzo umowną granicę między podmiotami uczestniczącymi w procesie decyzyjnym, a także interakcyjności zaangażowanych w proces. Szczególna rola radnych bierze się stąd, że mając obowiązek utrzymywania stałego kontaktu z wyborcami, których reprezentują, siłą rzeczy stają się wyrazicielami ich interesów i angażują się w inicjatywy, których adresatem jest zarząd województwa. Wykonując mandat radnego, są równocześnie tymi, którzy przez udział w sesjach sejmiku stanowią akty prawa lokalnego, uchwalają strategie i programy, a także przez udzielanie absolutorium zarządowi województwa i pracę w komisjach (zwłaszcza rewizyjnej), sprawują funkcje kontrolne.

W związku z tym ciekawym zjawiskiem na arenie regionalnej reprezentacji interesów jest pojęcie „lobbingu międzysamorządowego”¹⁵. To interesujące rozumienie samorządowców, którzy postrzegają inne szczeble samorządu jako autonomicznych aktorów lobbingu, a nie instytucjonalnych uczestników procesu decyzyjnego. W skutek takiego rozumienia omawianego zjawiska, samorządy gminne i powiatowe, lobbując, wchodzą w relację z instytucją samorządu wojewódzkiego, która może przypominać relację

¹⁴ R. Batko, *Wywiady z reprezentantami województwa samorządowego*, [w:] *Lobbing w samorządzie województwa. Raport z badań i monitoringu*, red. G. Makowski, Warszawa 2012, s. 72.

¹⁵ K. Żaczekiewicz-Zborska, *Lobbing w województwach uprawiają wójtowie i burmistrzowie*, cyt. za: <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/lobbing-w-wojewodztwach-uprawiaja-wojtowie-i-burmistrzowie> [29.12.2012].

„instytucja publiczna = sektor prywatny”. Konsekwencją takiego postrzegania zjawiska lobbingu jest tworzenie się „modelu hierarchicznego” w polskim samorządzie terytorialnym. Zależność ta, chociaż w najmniejszym stopniu nie wynika z prawa, staje się faktem, kiedy samorząd wojewódzki ma władzę pochodzącą z mechanizmów podziału środków, choćby z Regionalnego Programu Operacyjnego. Co więcej, zmienia to profil lobbystów na poziomie województwa, gdyż w tym momencie przyjmuje on również formę lobbingu instytucjonalnego, a nie tylko indywidualnego. Reprezentatywność i legitymacja daje w tym momencie mandat do występowania w interesie grupy/społeczności. W lobbing międzysamorządowy najmocniej zaangażowane są gminy, postrzegane jako bezpieczny – bo zrozumiały, reprezentatywny, wydawałoby się naturalny i legalny partner. Inne jednostki samorządu terytorialnego koncentrują się w swojej działalności lobbingowej w urzędach marszałkowskich na pozyskiwaniu środków pozabudżetowych. Konkurencja między nimi polega na próbie skutecznego przekonania władz województwa, że ich projekty związane z rewitalizacją, budową dróg i infrastruktury, kulturą czy promocją, najlepiej wpisują się w cele strategiczne rozwoju województwa.

Pozyskane w ten sposób środki w wielu przypadkach przekraczają budżet gminy i pozwalają dokonać gwałtownego przyspieszenia inwestycyjnego. Samorządowcy doskonale zdają sobie sprawę, że w ten sposób nie tylko zaspokajają potrzeby wspólnoty, ale budują swój wizerunek dobrych managerów, co przekłada się na wynik wyborczy. Instytucje samorządowe, aby wzmocnić swój głos, nie działają tylko samodzielnie, ale coraz częściej występują w zrzeczeniach, konwentach, związkach (na przykład konwent starostów, związki gmin). W tym kontekście na uwagę zasługuje zachęcanie gmin do współpracy, przez premiowanie projektów, które są realizowane w partnerstwie¹⁶.

Omówione powyżej zjawisko lobbingu międzysamorządowego powstało niewątpliwie na skutek wzmocnienia samorządu wojewódzkiego jako instytucji pośredniczącej w redystrybucji środków unijnych. Można w tym zakresie zaobserwować zjawisko pozaustawowej hierarchizacji poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, tworzącej się przez manifestowanie postaw klienckich w stosunku do marszałka i zarządu województwa, jaką wykazują niektóre samorządy gminne i powiatowe. Zauważalny jest również pozytywny stosunek do lobbingu instytucjonalnego, jako reprezentatywnego

¹⁶ R. Batko, *Wywiady...*, dz.cyt., s. 61–64.

i bezpiecznego. Co zaskakujące, badania wskazują, że urzędnicy postrzegają jako lobbystów również dyrektorów jednostek podległych samorządowi – szpitali, muzeów, teatrów, bibliotek itd. Zrozumiałe jest, że zabiegają oni o jak najlepszy budżet dla swoich jednostek, nie jest to jednak postrzegane jako naturalne działanie służbowe, ale właśnie jako forma lobbingu¹⁷.

Podsumowując, lobbying to zjawisko coraz bardziej powszechne na poziomie samorządu terytorialnego w Polsce. Działania lobbyingowe podejmowane są zarówno wobec samorządów, jak i przez samorządy. Nie muszą dotyczyć procesu tworzenia prawa czy wydatkowania środków z budżetu, ale też konkretnych postępowań administracyjnych.

Na tym poziomie lobbyści informują decydentów o często nieprzewidzianych konsekwencjach ich decyzji, o skutkach wprowadzanych regulacji oraz podpowiadają możliwe i uznane przez reprezentowaną stronę rozwiązania. Zatem wydaje się, że wprowadzenie przejrzystych procedur lobbyingowych zmniejsza sferę niedomówień i lawinę niesłusznych oskarżeń o nieczyste intencje czy nawet interesowne działanie na rzecz konkretnych osób czy firm. Z drugiej jednak strony, wyznaczanie wąskich ram dla tak szeroko pojmowanego zjawiska jakim jest lobbying, może wpływać na zmniejszenie dostępu społeczeństwa obywatelskiego do organów decyzyjnych na szczeblu samorządowym. Stąd kompromisowym rozwiązaniem wydaje się umiejscowienie lobbingu w kontekście prowadzenia dialogu obywatelskiego, który kieruje się zasadą partnerstwa, kulturą dialogu oraz ważenia i uzgadniania interesów różnych grup interesariuszy. Warto, aby te cechy były tożsame z kulturą lobbingu, przeniesioną na inne sfery działalności samorządu. Nie da się bowiem zaprzeczyć, że tam, gdzie w społeczeństwie obywatelskim pojawia się dialog¹⁸, tam również coraz częściej występuje lobbying. Stąd urzędnicy na szczeblu samorządowym powinni poznać standardy postępowania wobec obywateli chcących reprezentować swoje interesy. Tym bardziej, że percepcja lobbingu w Polsce nie jest pozytywna. Na zmianę tego postrzegania wydaje się, że niewielki wpływ mają obowiązująca ustawa czy obecność w Unii Europejskiej, gdzie przecież w otoczeniu decyzyjnym instytucji, takich jak Parlament Europejski czy Komisja Europejska pracują setki

¹⁷ Tamże, s. 73–74.

¹⁸ Zob. U. Kurczewska, M. Mołęda-Zdziech, *Lobbying w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 13.

lobbystów oraz funkcjonują bardzo liczne grupy interesów ekonomicznych i społecznych.

Stąd dużym wyzwaniem wydaje się przełamanie tradycyjnego podejścia, w którym polskie firmy, ale też inwestorzy zagraniczni czy szeroko pojmowani aktorzy społeczeństwa obywatelskiego, spotykają się z dość silnym oporem informacyjnym na poziomie samorządowym. Zasada „przemykania przez lekko uchylone drzwi” ma w Polsce długą tradycję i póki co zmiany następują ewolucyjnie. Władze i urzędnicy zapominają, że jawność i otwartość na proces reprezentacji interesów zainteresowanych stron może skutkować pozytywnie również dla nich.

SUMMARY

This article refers to the various forms of lobbying at the level of local government in Poland. We can find information about the current law and the specific needs of local government in the perspective of interest groups. This information are presented in the context of current theories of lobbying. This article also reveals and discuss the complexity of the term “lobbyist” at municipal level. The analysis will help explain who may be the subject of lobbying activities in this aspect. It will be helpful to indicate the appropriate recipients of the exact interest representation strategies. An interesting issue is to present the phenomenon of “inter-local government” lobbying which affects the evolutionary concept of the existence of hierarchy in the specific responsibilities of the structure of local government in Poland.