



LESZEK GRANISZEWSKI

REPREZENTOWANIE INTERESÓW GRUPOWYCH W POLSCE

Reprezentowanie interesów grupowych w Polsce

Leszek Graniszewski

Reprezentowanie interesów grupowych w Polsce



Warszawa 2015

Publikacja dofinansowana przez Wydział Dziennikarstwa
i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Recenzenci: prof. dr hab. Krzysztof Jasiecki
prof. dr hab. Konstanty Adam Wojtaszczyk

Opracowanie redakcyjne: Hanna Januszevska

Korekta: zespół

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Leszek Graniszewski and Dom Wydawniczy ELIPSA
Warszawa 2015

ISBN 978-83-8017-047-6



Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Wstęp	9
Rozdział 1	
Reprezentowanie interesów grupowych – wymiar teoretyczny	18
1.1. Reprezentacja interesów grupowych jako forma reprezentacji funkcjonalnej	19
1.2. Modele demokracji a reprezentowanie interesów grupowych	24
1.3. Ustalenia terminologiczne	31
1.4. Reprezentacja interesów grupowych w świetle teorii polityki grupowej	38
1.5. Zastosowanie perspektywy neoinstytucjonalnej w badaniu reprezentowania interesów grupowych w Polsce	48
Rozdział 2	
Podmioty reprezentujące interesy grupowe w Polsce	53
2.1. Pojęcie i typologia grup interesu w Polsce	53
2.2. Charakterystyka wybranych grup interesu w Polsce	64
2.2.1. Korporacje ekonomiczne	64
2.2.2. Organizacje horyzontalne reprezentujące pracodawców i biznes	67
2.2.3. Organizacje samorządu gospodarczego i spółdzielczego	75
2.2.4. Branżowe grupy interesu	79
2.2.5. Organizacje reprezentujące interesy rolnictwa	86
2.2.6. Pracownicze związki zawodowe	95
2.2.7. Organizacje zawodowe	100
2.3. Grupy interesu publicznego	104
2.3.1. Organizacje konsumenckie	105
2.3.2. Organizacje ekologiczne	107
2.3.3. Organizacje kobiece	110
2.3.4. Organizacje mniejszości seksualnych	113
2.3.5. Organizacje interesów społecznych	114
2.3.6. Organizacje religijne	116
2.3.7. Organizacje interesów regionalnych i terytorialnych	119
2.3.8. Organizacje promocyjne	123
2.3.9. Organizacje jednej kwestii	123
2.4. Specyfika organizacji interesów grupowych w Polsce	124

Rozdział 3

Korporatyzm jako strategia reprezentacji interesów grupowych	128
3.1. Historyczne uwarunkowania korporatyzmu w Polsce. Dziedzictwo korporacjonizmu socjalistycznego i specyfika przemian po 1989 roku	131
3.2. Nacisk i presja jako metoda artykulacji interesów – roszczeniowy korporatyzm	137
3.3. Uwarunkowania społeczno-gospodarcze oraz polityczne korporatyzmu w Polsce	140
3.4. Uwarunkowania ustrojowo-prawne korporatystycznego dialogu społecznego	143
3.5. Reprezentowanie i efektywność agregacji interesów w Trójstronnej Komisji	146
3.6. Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Reprezentowanie interesów na poziomie regionalnego dialogu społecznego	155
3.7. Branżowy dialog korporatystyczny	159
3.7.1. Korporatyzm branżowy i zawodowy na przykładzie służby zdrowia	170
3.8. Stan dialogu społecznego	174

Rozdział 4

Lobbing jako strategia reprezentacji interesów grupowych	177
4.1. Istota i rola lobbingu	178
4.2. Geneza lobbingu w Polsce	181
4.3. Ustrojowo-prawne uwarunkowania lobbingu w Polsce	182
4.4. Lobbing zawodowy	189
4.5. Lobbing a instytucja wysłuchania publicznego	198
4.6. Specyfika lobbingu w Polsce	203

Rozdział 5

Klientelizm jako strategia reprezentacji interesów grupowych	213
5.1. Pojęcie i istota klientelizmu	213
5.2. Historyczne źródła i wzorce klientelizmu w Polsce	217
5.3. Specyfika klientelistycznej artykulacji interesów w PRL	219
5.4. Klientelizm polityczny po 1989 roku	222
5.4.1. Klientelizm polityczno-ekonomiczny	225
5.4.2. Klientelizm polityczno-biurokratyczny	230
5.4.3. Klientelizm lokalny	233
5.4.4. Klientelizm partyjny	235
5.4.5. Klientelizm społeczny	237
5.5. Czynniki służące ograniczaniu klientelizmu. Jakość społeczeństwa obywatelskiego i poziom kapitału społecznego	239

Zakończenie	243
--------------------	-----

Bibliografia	248
---------------------	-----

Wykaz skrótów

ACTA – Anti-Counterfeiting Trade Agreement
ARGI – Antyrozwojowe Grupy Interesu
AWS – Akcja Wyborcza Solidarność
BR – Business Roundtable
BCC – Business Centre Club
COPA – Komitet Organizacji Rolniczych
DUK – Demokratyczna Unia Kobiet
ELK – Europejskie Lobby Kobiet
ER – Entrepreneurs’ Roundtable
ERT – European Round Table
FK – Federacja Konsumentów
FZZ – Forum Związków Zawodowych
KE – Komisja Europejska
KGW – Koło Gospodyń Wiejskich
KIG – Krajowa Izba Gospodarcza
KNF – Komisja Nadzoru Finansowego
KPH – Kampania Przeciw Homofobii
KRS – Krajowa Rada Spółdzielcza
KRUS – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
KZRKiOR – Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych
MO – Milicja Obywatelska
MOP – Międzynarodowa Organizacja Pracy
MPiPS – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
MSP – Małe i Średnie Przedsiębiorstwa
MTBiGM – Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
MZ – Ministerstwo Zdrowia
NIL – Naczelna Izba Lekarska
NRA – Naczelna Rada Adwokacka
NSZZ „S” – Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”

OFE – Otwarte Fundusze Emerytalne
ORMO – Ochotnicza Rezerwa Milicji Obywatelskiej
OPZZ – Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych
OSP – Ochotnicza Straż Pożarna
OZZL – Ogólnopolski Związek Zawodowy Lekarzy
OZZPiP – Ogólnopolski Związek Zawodowy Pielęgniarek i Położnych
PFRN – Polskie Forum Rynku Nieruchomości
PKE – Polski Klub Ekologiczny
PKPP – Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych
PLK – Polskie Lobby Kobiet
PLP – Polskie Lobby Przemysłowe
PRB – Polska Rada Biznesu
PRP – Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej
PSF – Polskie Stowarzyszenie Feministyczne
PSL – Polskie Stronnictwo Ludowe
PZPR – Polska Zjednoczona Partia Robotnicza
SB – Służba Bezpieczeństwa
SdRP – Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej
SKOK – Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe
SKP – Stowarzyszenie Konsumentów Polskich
TI – Transparency International
TK – Trójstronna Komisja do spraw Społeczno-Gospodarczych
UMP – Unia Metropolii Polskich
UmP – Unia miasteczek Polskich
WKDS – Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego
ZBP – Związek Banków Polskich
ZMP – Związek Miast Polskich
ZNP – Związek Nauczycielstwa Polskiego
ZOMO – Zmotoryzowane Oddziały Milicji Obywatelskiej
ZPP – Związek Przedsiębiorców i Pracodawców
ZPP – Związek Powiatów Polskich
ZRP – Zrzeszenie Rzemiosła Polskiego
ZSMP – Związek Socjalistycznej Młodzieży Polskiej
ZSP – Związek Studentów Polskich

Wstęp

Fragmentaryzacja starej, klasowej struktury społecznej charakterystycznej dla społeczeństwa przemysłowego doprowadziła do skomplikowania procesu artykulacji interesów grupowych. W dużym stopniu przestały pełnić funkcję artykulacji interesów klasowych partie polityczne, ale ograniczone zostały w tym zakresie także możliwości artykulacyjne związków zawodowych i organizacji biznesu, ze względu na rozchwanie struktury społeczno-zawodowej, jako konsekwencji przemian w strukturze gospodarczej i pojawienia się nowych grup zawodowych i społecznych. Rozpadowi i zmniejszeniu uległa nie tylko klasa robotnicza, ale także klasa kapitału (kapitalizm finansowy), osłabło znaczenia małego i średniego biznesu, ze względu na usieciowienie handlu i usług opanowywanych przez korporacje i „sieci handlowe”. Nowe grupy interesu to przedstawiciele rynków finansowych, menedżerowie, a z drugiej strony ofiary przemian, które zaczęto kategoryzować jako tzw. prekariat¹.

Pojawili się nowi aktorzy, zarówno w polityce krajowej, jak i międzynarodowej. Wzrosła rola aktorów niepaństwowych, takich jak: korporacje transnarodowe, organizacje międzynarodowe, obywatelskie stowarzyszenia i „nowe” ruchy społeczne, media tradycyjne i społecznościowe (*via internet*). Pojawia się według Manuela Castellsa „społeczeństwo sieci” i nowa epoka informatyczna². Ponadto następuje rozproszenie władzy politycznej w wymiarze poziomym (wzrasta rola takich aktorów jak sądy i trybunały, media, instytucje kontroli i praw obywatelskich, „niezależne” (także od obywateli) banki centralne (krajowe i ponadnarodowe: EBC, BŚ, MFW) oraz w wymiarze pionowym w dół (samorządy lokalne, regionalne, separatyzmy, tendencje federalistyczne) i w górę (organizacje i instytucje międzynarodowe). Tworzy się „tym samym coraz bardziej zdezagregowany system polityczny”³.

¹ J. Kleer, *Globalizacja a system demokratyczny*, w: A. Cieślík, J.J. Michałek (red.), *Niedoskonała globalizacja. Czy światowy system gospodarczy wymaga gruntowych reform?*, Warszawa 2014, s. 231-232.

² M. Castells, *Społeczeństwo sieci*, Warszawa 2007, s. 161.

³ A. Rothert, *Dezagregacja polityki*, Warszawa 2010, s. 13.

Zmieniają się formy partycypacji politycznej: spada liczebność i znaczenie partii politycznych, udział w wyborach, natomiast rośnie aktywność w sieciowych ruchach społecznych powstających często *ad hoc*, grupach promocyjnych (promujących określone wartości, reprezentujących mniejszości), grupach interesu⁴. Następuje przejście od hierarchicznego do horyzontalnego, sieciowego modelu polityki jako efekt rozproszenia władzy i przejścia od rządzenia pionowego (*government*) do poziomego (*governance*), w którym uczestniczą nowi aktorzy (samorządy, media, grupy interesu, kościoły, ruchy społeczne, korporacje (koncepty „nowego średniowiecza”). W efekcie, proces polityczny ma charakter wielokierunkowy i bardziej poziomy niż hierarchiczny, ograniczone są relacje obywateli z partiami politycznymi („menedżeryzacja” partii politycznych) oraz uwidacznia się zjawisko „post-polityki” (odchodzenie od tradycyjnie pojmowanych ideologii)⁵.

Rządzenie nabiera charakteru wielopłaszczyznowego i wielopoziomowego, co przejawia się poprzez⁶:

- decentralizację władzy na niższe samorządowe poziomy;
- ograniczeniu niektórych funkcji państwa na rzecz zacieśnienia kontroli nad innymi obszarami władzy;
- dywersyfikację władzy (włączenie w procesy rządzenia nowych podmiotów (administracja, grupy interesu, aktorzy zewnętrzni (ponadnarodowe), media, eksperci (think tanki);
- rządy sędziów poprzez wpływ na rozstrzygnięcia polityczne przy okazji interpretacji i wykładni prawa (krajowe i międzynarodowe sądy i trybunały konstytucyjne).

Rządzenie obejmuje aktorów politycznych i do tej pory niepolitycznych, którzy zyskują polityczny kontekst⁷. Rozwija się też zjawisko rządzenia transnarodowego⁸, które zawiera w sobie wzajemne relacje rządów państw, organizacji międzynarodowych, korporacji, organizacji obywatelskich w imię *good governance* (dobrego rządzenia) opartego na rozliczalności i przejrzystości władzy, włączaniu i deliberacji z podmiotami prywatnymi,

⁴ R.J. Dalton, S.E. Scarrow, B.E. Cain, *New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions*, w: B.E. Cain, R.J. Dalton, S.E. Scarrow (red.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford 2003, s. 1-3.

⁵ K. Zuba, *Polska scena polityczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012, s. 22.

⁶ Tamże, s. 23.

⁷ L. Jensen, *Government, the State, and Governance*, „Polity” 2008, t. 40, nr 3, s. 381.

⁸ Szerzej na ten temat zobacz w: L. Graniszewski, *Udział grup interesu w rządzeniu transnarodowym*, „Studia Politologiczne” 2013, nr 27.

mniejszościami⁹. Nasila się też zjawisko swoistej „depolityzacji” jako efekt ograniczania politycznego charakteru procesu decyzyjnego i wzrost znaczenia i wpływów mediów, zorganizowanej opinii publicznej, grup interesu na decyzje polityczne, co nie ma nic wspólnego z odpolitycznieniem, któremu towarzyszy wyłączenie z przestrzeni politycznej określonych obszarów, które do tej pory znajdowały się w ramach działań polityków.

Natomiast zależne od decyzji politycznych stały się dziedziny, które były wcześniej dalekie od polityki. Takie kwestie jak edukacja, struktury miejskie, życie codzienne, stają się coraz bardziej zależne od decyzji politycznych (6-latki do szkoły), a z drugiej strony osoby, których te decyzje dotyczą, starają się oddziaływać na zmianę ich treści (nowe ruchy społeczne, ruchy miejskie).

Wpływ nowych uwarunkowań i przekształceń społecznych prowadzi do ograniczania roli państwa korporacyjnego, które instytucjonalizowało interesy klasowe poprzez tworzenie instytucji i procedur do negocjacji i przetargów, ale też dialogu organizacji reprezentujących klasy społeczne (interesy pracowników i pracodawców). W miejsce podziałów klasowych pojawiły się podziały wynikające z nowych układów społecznych, w których różnice interesów związane są ze źródłami dochodów i szansami na rynku pracy dla poszczególnych grup społeczno-zawodowych. Na to nakładają się inne czynniki:

- rosnący wpływ czynników odgórnych i decyzji mających wpływ na życie jednostki;
- sprzeczności między wydatkami na cele publiczne a interesami indywidualnych podatników (co ludzi starszych obchodzą żłobki);
- większa wrażliwość na problemy wykraczające poza sferę czysto ekonomiczną: ochrona środowiska, edukacja i przygotowanie do wejścia na rynek pracy, prawa człowieka i obywatela¹⁰.

Jak wskazuje Maria Hirszowicz, na miejsce wygasających starych problemów pojawiają się nowe. Zmniejsza się znaczenie konfliktów o prawa pracownicze, pracę i politykę socjalną (skoro coraz więcej pracujących pracuje na umowach cywilnych lub jako „samozatrudnieni”). Nowe pola konfliktów interesów to: prawa mniejszości seksualnych; opór przed naruszeniem prawa ochrony środowiska (wydobywanie gazu łupkowego, zabudowa terenów ekologicznych, działania deweloperów i samorządów), prawa niepełnosprawnych, mniejszości etnicznych (Ruch Autonomii Śląska w Polsce);

⁹ M. Bevir, *Democratic Governance*, Princeton 2010, s. 95-96.

¹⁰ M. Hirszowicz, *Stąd, ale dokąd? Społeczeństwo u progu nowej ery*, Warszawa 2007, s. 142.

konflikty interesów ze względu na naruszanie przyjętej obyczajowości, norm moralnych, religijnych, materialnych (podatnicy), prawa kobiet (parytety), konflikty wokół cen mieszkań, „skłotersi”, funkcjonowanie służby zdrowia, emerytury, szkoły i przedszkola, jakość transportu publicznego. Swoje interesy starają się wyrażać beneficjenci państwa opiekuńczego, ludzie zatrudnieni w sektorze publicznym. Z kolei, grupy podatników buntują się wobec zwiększających się opłat na świadczenia społeczne i sektor publiczny, małe zarobki, ograniczanie usług publicznych (wyższe ceny), a świadczeniobiorcy przeciw cięciom wydatków budżetowych, z kolei spłacający kredyty we frankach domagają się interwencji państwa. Ci sami ludzie mogą występować w wielu, często sprzecznych, rolach, chcą płacić niższe podatki, ale mieć tanie usługi publiczne oraz wyższe świadczenia publiczne¹¹.

Zorganizowane interesy grupowe stanowią obok partii politycznych podstawową instytucję polityczną będącą siłą napędową demokratycznego systemu politycznego, stanowiąc niezbędne uzupełnienie procesu decyzyjnego w ramach systemu opartego na partiach politycznych i zorganizowanej opinii publicznej. Jednakże według Gordona Smitha, partie polityczne mogą być zarówno partnerami jak i konkurentami w reprezentowaniu interesów różnych grup społecznych i zawodowych w instytucjach publicznych¹². Na gruncie polskich doświadczeń Jerzy J. Wiatr zwraca uwagę, że na kształtujący się model reprezentacji interesów grupowych duży wpływ miało ścieranie się sił opowiadających się za minimalizowaniem przez państwo swojej roli do rozwiązywania problemów ekonomicznych, a zwolennikami państwa, aktywnie mediującego „w procesie reprezentacji interesów grupowych i realizującego te funkcje gospodarczo-społeczne, których nie mogą zrealizować ani rynek, ani inicjatywy obywatelskie poza strukturami państwowymi”¹³.

Jednocześnie w Polsce zjawisko reprezentacji interesów grupowych nie doczekało się całościowej analizy empirycznej i/lub teoretycznej, mimo że powstało wiele takich analiz poświęconych systemowi partyjnemu w Polsce, a także pojawiły się już opracowania polskich autorów poświęcone np. reprezentowaniu interesów grupowych w Unii Europejskiej czy Stanach Zjednoczonych¹⁴. Brak jest całościowej charakterystyki reprezentacji interesów grupowych w Polsce, co jest utrudnione przez to, że badaniami tej problematyki zajmują się badacze z różnych dyscyplin naukowych: nauk

¹¹ Tamże, s. 143.

¹² G. Smith, *Życie polityczne w Europie Zachodniej*, Londyn 1992, s. 76.

¹³ J.J. Wiatr, *Socjologia polityki*, Warszawa 1999, s. 172.

¹⁴ Por. U. Kurczewska, *Lobbying i grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011; K. Oświecimski, *Grupy interesu i lobbying w amerykańskim systemie politycznym*, Kraków 2012.

politycznych, socjologii, prawa, ekonomii czy zarządzania, którzy rozpatrują je w kontekście swoich dyscyplin naukowych i w oparciu o odmienne podejścia teoretyczne¹⁵. Tymczasem badanie sposobów reprezentowania interesów grupowych pozwala dostrzec realny kontekst polityki i poziom jakości demokracji w Polsce.

Ze względu na złożoność i emergentność badanego problemu należy dokonać sprecyzowania metodologicznego i definicyjnego w świetle dotychczasowych ujęć teoretycznych problematyki interesów grupowych. Pozwoli to na określenie zakresu tematu badawczego, sformułowanie hipotezy i pytań badawczych, a następnie analizy i wniosków badawczych. Dla realizacji tych zadań niezbędne jest przybliżenie sposobów definiowania interesów grupowych oraz modeli reprezentowania interesów grupowych czy szerzej typów polityk grup interesu, także w kontekście poszczególnych modeli demokracji. Konieczne jest dokonanie rozróżnień terminów reprezentacja, artykulacja i agregacja interesów.

Przedmiotem badania w niniejszej pracy jest funkcjonowanie różnych sposobów i form reprezentowania interesów oraz możliwości ich wykorzystania przez poszczególnych reprezentantów interesów grupowych. Reprezentowanie interesów grupowych rozumiane jest jako proces artykulacji przez grupy interesu (najczęściej ich organizacje), które za pomocą wybranych strategii dążą do agregacji (włączenia) interesów do procesu politycznego i skutecznej ich realizacji w ramach publicznego ustawodawstwa lub za pomocą decyzji administracyjnych. Wyróżnione zostały trzy strategie artykulacji i agregacji interesów grupowych: korporatystyczna, lobbingowa (pluralistyczna) i klientelistyczna. Strategia korporatystyczna pozwala na artykulację i agregację interesów jedynie wybranych interesów grupowych reprezentujących duże grupy społeczno-zawodowe (pracowników, przedsiębiorców i pracodawców) oraz niektórych innych grup zawodowych (m.in. rolnicy, prawnicy, lekarze, którym ustawowo zagwarantowano samorząd zawodowy). Strategia lobbingowa jest otwarta dla wszystkich podmiotów interesów grupowych poprzez wynajmowanie usług lobbystów zawodowych lub bezpośrednie oddziaływanie na decydentów poprzez członków lub pracowników organizacji grup interesu. Strategia klientelistyczna to nieformalne i spersonalizowane relacje wymiany dóbr i usług między patronami (politykami, urzędnikami, partiami politycznymi) i jednostkami oraz grupami społecznymi, zawodowymi i ich organizacjami społecznymi.

¹⁵ K. Jasiński, *Grupy interesów i lobbing. Ich konsekwencje ekonomiczne*, w: M. Jarosz (red.), *Polskie bieguny. Społeczeństwo w czasach kryzysu*, Warszawa 2013, s. 97-98.

Celem prowadzonych badań jest określenie efektywności wykorzystywanych strategii artikulacji i agregacji interesów grupowych w kontekście uwarunkowań polskiego systemu politycznego oraz wskazanie przyczyn i czynników funkcjonalności lub dysfunkcjonalności stosowanych strategii z punktu widzenia reprezentantów interesów grupowych. Aby wyjaśnić przyczyny i wskazać efekty poszczególnych strategii reprezentowania interesów, należy zanalizować ich uwarunkowania prawne, polityczne, społeczno-gospodarcze oraz kulturowe, a także specyfikę poszczególnych badanych strategii. Postawiona hipoteza badawcza to konstatacja: *że wobec niskiej skuteczności oficjalnych form reprezentacji interesów (dialog społeczny i obywatelski, profesjonalny lobbying), grupy interesu w Polsce sięgają po sposoby nieformalne w postaci niejawnego lobbyngu i wchodzenia w relacje klientelistyczne (układy wertykalne) oraz kołesiowskie (układy horyzontalne), które uwarunkowane są systemowo i kulturowo ze względu na specyfikę polskiego modelu kapitalizmu, systemu partyjnego i typ kultury politycznej*. Dodatkowo do każdego rozdziału postawione zostały bardziej szczegółowe pytania badawcze.

Analiza problematyki reprezentacji interesów grupowych w Polsce obejmuje syntetycznie okres po 1989 roku (z odniesieniami historycznymi, przede wszystkim do okresu realnego socjalizmu), od kiedy możliwe było zaistnienie pluralistycznych organizacji grup interesu oraz nieskrępowane wykorzystywanie przez nie różnych strategii artikulacji i agregacji interesów. Ze względu na dynamikę i transformację zjawiska reprezentacji interesów grupowych (np. w postaci nowej odsłony korporacyjnego, trójstronnego dialogu na podstawie nowej ustawy o instytucjach dialogu społecznego) trudno określić cezurę czasową zamykającą ramy czasowe badań.

Perspektywą badawczą, która posłuży do zweryfikowania hipotezy i pytań badawczych sformułowanych w pracy jest teoria neoinstytucjonalna. Ta perspektywa teoretyczna posłuży do zidentyfikowania czynników wpływających na funkcjonowanie różnych form reprezentacji interesów grupowych i skomplikowanych relacji pomiędzy aktorami na różnych poziomach instytucjonalnych. Ważne z punktu widzenia analizowanego problemu jest to, że nowy instytucjonalizm skupia się nie tylko na formalnych, ale i nieformalnych instytucjach. Organizacje zinstytucjonalizowane i grupy powstające spontaniczne są dowodem na adaptację jednostek i grup do funkcjonowania w danym systemie politycznym społeczeństwa. W odróżnieniu od starego instytucjonalizmu, który skupiał się na formalnych instytucjach państwowych, nowy instytucjonalizm uwzględnia także rolę organizacji drugiego szeregu jakimi są grupy interesu i inne współczesne struktury sieciowe.

Uwzględnienie nieformalnych sposobów artykulacji i agregacji interesów grupowych pozwoli poszerzyć i pogłębić rozumienie analizowanych instytucji politycznych. Bowiem na instytucje składają się normy, reguły i zachowania, co do których zgadzają się i których przestrzegają aktorzy społeczni, niezależnie od tego czy zgoda ma charakter jawny czy milczący. Jednak te standardowe reguły decyzyjne w ramach istniejących instytucji politycznych mogą być omijane lub manipulowane (jak przypadku instytucji lobbingu lub dialogu społecznego w Polsce). Nowy instytucjonalizm nie jest jednolitą perspektywą badawczą. Dzięki temu, w oparciu o różne podejścia występujące w neoinstytucjonalizmie, zidentyfikowane zostaną przyczyny powstawania, typy grup interesu i funkcjonowanie określonych rozwiązań instytucjonalnych w sferze reprezentacji interesów grupowych w Polsce.

Należy się zgodzić, że kluczowe znaczenie dla prowadzonych badań mają podejścia instytucjonalizmu historycznego i socjologicznego, w obrębie których działające podmioty (jednostki i grupy) postrzega się jako wyraźnie uzależnione od istniejących uwarunkowań historycznych, ustrojowo-politycznych, ekonomicznych i społeczno-kulturowych, co powoduje, że preferencje i postawy aktorów są ograniczone przez „doświadczenia i praktyki wyuczone historycznie, jak i przez otoczenie społeczne, w którym działają”¹⁶. Natomiast podejście instytucjonalizmu racjonalnego wyboru będzie pomocne do analizy tych strategii i form reprezentacji interesów grupowych, które w danych uwarunkowaniach ustrojowo-politycznych i społeczno-gospodarczych są najbardziej opłacalne z punktu widzenia realizacji ich interesów, gdyż zapewniają maksymalizację korzyści dla grup interesu. W warunkach polskich, teoria pogoni za rentą (*rent-seeking*) może wyjaśniać trwanie klientelistycznych układów branżowo-resortowych, ponieważ w ramach tych układów korzyści zyskują nie tylko grupy interesu, ale też elity polityczno-administracyjne, których zyski mogą mieć wymiar czysto materialny, wynikający np. z obsadzania stanowisk w sektorach gospodarki funkcjonujących w układach branżowo-resortowych, jak i pośrednie korzyści materialne oraz korzyści polityczne wynikające z np. z poparcia wyborczego całych grup społeczno-zawodowych zatrudnionych w sektorach gospodarki (górnictwo, energetyka, rolnictwo) oraz zapewniania sobie kontroli nad procesami rządzenia, kształtem sfery publicznej i życiem obywateli¹⁷.

¹⁶ A. Cianciara, *Neoinstytucjonalizm w badaniach nad polskim lobbingiem gospodarczym w Unii Europejskiej*, w: R. Żelichowski (red.), *Świat i Polska wobec globalnych wyzwań. Wybrane problemy*, Warszawa 2009, s. 70-71.

¹⁷ K. Rybiński (red.), *Rola grup interesu w procesie stanowienia prawa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 12.

W publikacji stosowane będą różne metody badawcze. W oparciu o metodę komparatystyczną analizowane będą różne formy reprezentacji interesów oraz różne kategorie reprezentowanych interesów grupowych. Metoda ta posłuży do stwierdzenia podobieństw i różnic pomiędzy sposobami reprezentacji interesów przez przedstawicieli grup interesu. Metoda ta będzie też podstawą badania i porównywania różnych sposobów reprezentacji interesów w ramach systemu politycznego. Natomiast metoda systemowa pozwoli na uporządkowanie badanej problematyki poprzez ułożenie badanych elementów systemu politycznego w odpowiednich podsystemach. Analiza makrosystemowa pozwoli stwierdzić, że coraz bardziej różnorodne i liczne grupy interesu są ważnym elementem polskiego systemu politycznego, gdyż artykułują i agregują postulaty i żądania pochodzące z otoczenia społecznego w ramach publicznego procesu decyzyjnego. Przede wszystkim dokonywana będzie analiza średniego rzędu (mezosystemowa), która dotyczyć będzie podsystemu reprezentacji interesów grupowych w ramach systemu politycznego Polski. Poza wspomnianymi metodami wykorzystana będzie analiza instytucjonalno-prawna, która pozwoli na analizę aktów prawnych i innych dokumentów, które zawierają regulacje dotyczące grup interesu, lobbingu, dialogu społecznego.

W prowadzonych badaniach nad reprezentacją interesów grupowych wykorzystane zostaną różne techniki badań takie jak: obserwowanie działalności organizacji grup interesu, analizowanie w ramach studiów przypadku konkretnych przykładów działań grup interesu, opracowania oparte na wywiadach z przedstawicielami organizacji interesów grupowych¹⁸ oraz wyniki badań opinii publicznej.

Mimo, że praca ma charakter politologiczny, konieczne będzie odwoływanie się do publikacji poświęconych interesującej nas problematyce na gruncie różnych dyscyplin naukowych z dominującą podejścia politologicznego i socjologicznego, które są sobie najbliższe.

Struktura pracy wynika z przyjętego przedmiotu i celu badań.

W pierwszym rozdziale pracy dokonuję konceptualizacji problematyki reprezentacji interesów grupowych. Przedstawiona zostanie koncepcja reprezentowania interesów grupowych jako formy reprezentacji funkcjonalnej. Następnie analizuję rolę interesów grupowych w ramach różnych modeli demokracji oraz dokonuję uściśleń terminologicznych. Pozwoli to wyjaśnić rolę interesów grupowych w demokratycznym systemie politycznym. Kolejną częścią tego rozdziału jest analiza problematyki interesów grupowych w świetle różnych perspektyw teoretycznych i ujęć metodycznych.

¹⁸ Tamże.

Analizuję teoretyczne modele reprezentacji interesów grupowych w ujęciu różnych wariantów pluralizmu, neokorporatyzmu, etatyzmu, teorii działania zbiorowego Mancura Olson oraz teorii polityki sieci, a także dokonuję oceny możliwości zastosowania tych teoretycznych modeli do specyfiki reprezentacji interesów grupowych w Polsce. Ostatni podrozdział to analiza zastosowania podejścia neoinstytucjonalnego do badania reprezentowania interesów grupowych w Polsce.

W drugim rozdziale pracy zdefiniowana zostanie kategoria interesów grupowych oraz dokonana zostanie analiza i charakterystyka najważniejszych rodzajów interesów grupowych i organizacji je reprezentujących w Polsce w oparciu o teoretyczne typologie najważniejszych kategorii grup interesu. Pozwoli to na udzielenie odpowiedzi na pytania badawcze dotyczące specyfiki grup interesu w Polsce.

Rozdział trzeci dotyczy korporatystycznej strategii reprezentowania interesów. Analizowane będą historyczne, społeczno-gospodarcze i polityczne determinanty korporacyjnego dialogu społecznego. W celu odpowiedzi na pytanie o efektywność oraz stan i perspektywy dialogu społecznego w Polsce, analizowane będą różne poziomy i struktury dialogu trójstronnego jako strategii artykulacji i agregacji interesów.

W rozdziale czwartym analizowana będzie lobbingowa strategia reprezentacji interesów grupowych. Omówiona zostanie istota i rola lobbingu jako zjawiska społecznego i narzędzia komunikacji politycznej. W dalszej kolejności omówione zostaną geneza i uwarunkowania ustrojowo-prawne lobbingu w Polsce oraz przedstawiona będzie praktyka lobbingu zawodowego w celu odpowiedzi na pytanie o poziom instytucjonalizacji tej formy lobbingu. Ostatni podrozdział dotyczył będzie specyfiki lobbingu w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem lobbingu nieformalnego.

Rozdział piąty dotyczy klientelistycznej strategii reprezentowania interesów. Omówiona zostanie istota i specyfika klientelizmu jako formy artykulacji i agregacji interesów. W celu wyjaśnienia trwania, a nawet rozpowszechniania się zjawiska klientelizmu w Polsce po 1989 roku omówione zostaną historyczne oraz społeczne, polityczne źródła i wzorce klientelizmu wyniesione z okresu I Rzeczypospolitej, czasu zaborów oraz okresu PRL. Następnie w celu odpowiedzi na pytanie o zasięg klientelizmu w polskim systemie politycznym omówione będą różne rodzaje klientelizmów, także w kontekście ich wpływu na jakość systemu demokratycznego w Polsce w różnych sferach i na różnych poziomach życia publicznego. Ostatni podrozdział poświęcony będzie czynnikom wpływającym na trwanie klientelizmu w Polsce oraz możliwym czynnikom jego ograniczenia.

Rozdział 1

Reprezentowanie interesów grupowych – wymiar teoretyczny

Reprezentowanie interesów może odbywać się za pomocą różnych form i instytucji reprezentacji. We współczesnych demokracjach najbardziej widoczna formą jest reprezentacja terytorialna poprzez wybieranych w wyborach powszechnych, regionalnych i lokalnych przedstawicieli wyborców w parlamencie lub samorządzie terytorialnym. W ramach tej formy reprezentacji ogniwem agregującym i artykułującym interesy obywateli mających różne poglądy polityczne są przede wszystkim partie polityczne. Reprezentacja polityczna jest na gruncie polskim dobrze skonceptualizowana i zbadana w wymiarze teoretycznym i empirycznym. Jednakże w zagranicznych badaniach politologicznych ważne miejsce zajmuje badanie zjawiska reprezentowania interesów opartego na innego typu relacji, określanej jako reprezentacja funkcjonalna. Ten rodzaj reprezentacji realizowany jest przez różnorodne podmioty określane jako grupy interesu lub nacisku, reprezentujące zarówno partykularne interesy różnych grup społeczno-zawodowych, jak i szersze interesy obywateli uczestniczących w życiu społeczno-ekonomicznym, kulturalnym lub będących w specyficznych sytuacjach życiowych (niepełnosprawność, bezrobocie).

Ten sposób reprezentacji interesów grupowych pojawia się coraz częściej wraz z przemianami instytucji rządzenia, społeczeństw, modeli demokracji i systemów politycznych. Jednocześnie zauważyć trzeba, że reprezentacja funkcjonalna w postaci reprezentacji stanowej (zjazdy możnych, rycerstwa, a później wszystkich szlachetnie urodzonych, gildie kupieckie i cechy rzemieślnicze w miastach) pojawia się już w okresie średniowiecza, stając często podstawą do zaistnienia reprezentacji politycznej różnych grup społeczeństwa. W ówczesnych warunkach społeczno-politycznych interesy grupowe przejawiały się jednak przede wszystkim w postaci nieformalnych działań różnego typu klik, koterii dworskich często opartych na relacji patron-klient. Dopiero zaistnienie demokratycznych instytucji reprezentacji przedstawicielskiej pozwoliło na instytucjonalizację różnych form reprezen-

tacji funkcjonalnej stanowiących uzupełnienie partyjnej i parlamentarnej demokracji liberalnej, co najmniej do postaci poliarchii Roberta Dahla.

Przedmiotem tego rozdziału pracy będzie analiza koncepcji reprezentacji funkcjonalnej oraz jej roli i znaczenia jako formy reprezentacji interesów grupowych. Rzeczywista reprezentacja interesów grupowych jest możliwa jedynie w ramach demokracji, dlatego też dalsze analizy dotyczyć będą możliwości reprezentowania interesów grupowych w ramach różnych modeli demokracji. Następnie dokonana zostanie konceptualizacja grup i interesów grupowych oraz artykulacji i agregacji interesów. Następnym etapem będzie analiza problematyki reprezentowania interesów w świetle różnych teoretycznych koncepcji polityki grupowej w celu wskazania adekwatnych modeli znajdujących zastosowanie do specyfiki polityki grupowej w Polsce. Zwieńczeniem rozważań będzie konceptualizacja perspektywy neoistytucjonalnej, która zostanie zastosowana do badania reprezentowania interesów grupowych w Polsce.

1.1. Reprezentacja interesów grupowych jako forma reprezentacji funkcjonalnej

Reprezentacja jako kategoria polityczna jest relacją, w której jednostka lub grupa ludzi działa w imieniu większej grupy ludzi¹. Reprezentacja może być rozpatrywana w różnych znaczeniach i ujęciach. W niniejszej publikacji wykorzystywane będzie ujęcie funkcjonalne reprezentacji jako modelu polityki reprezentacji grup interesu zakładającej, że powinny one współuczestniczyć w publicznym procesie decyzyjnym². Twórcami koncepcji reprezentacji funkcjonalnej byli przedstawiciele odłamu angielskiego pluralizmu, tzw. gildyści, którzy reprezentacji terytorialnej przeciwstawiali reprezentację funkcjonalną. Jednym z nich był G.D.H. Cole, który uważał, „że żaden człowiek nie może reprezentować innego człowieka”³ jako takiego, jego osobowości, człowieka jako pewnej całości. Można go jedynie reprezentować w określonych dziedzinach⁴. Zatem reprezentant nie reprezentuje osób, ale określone cele, wspólne pewnej liczbie osób⁵. Według Cole’a

¹ A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 278.

² R. Herbut, A. Antoszewski, *Leksykon politologii*, Wrocław 1996, s. 343-344.

³ D. Runciman, M. Brito Vieira, *Reprezentacja*, Warszawa 2011, s. 124.

⁴ S. Ehrlich, *Oblicza pluralizmów*, Warszawa 1985, s. 118 i cyt. tamże G.D.H. Cole, *Social Theory*, rozdz. 5.

⁵ A. Waśkiewicz, *Paradoksy idei reprezentacji politycznej*, Warszawa 2012, s. 224 i nast. oraz G.D.H. Cole, *The Social Theory...*, s. 82.

reprezentacja poprzez partie polityczne przyczynia się do biurokratyzacji i oligarchizacji życia społecznego, niszcząc jego naturalność i spontaniczny charakter. Człowiek żyje przecież w różnych społecznościach oddolnych: wspólnocie mieszkańców, we wspólnocie w miejscu pracy, w ramach różnych organizacji stanowych (młodzieżowej, kobiecej, seniorów, gospodyń wiejskich, strażaków), a współcześnie także w ramach wspólnot wirtualnych na portalach społecznościowych (Nasza klasa, Facebook). Ludzie wiążą się we wspólnoty i stowarzyszenia zależnie od swych potrzeb, szczególnie jako mieszkańcy jednej kamienicy, sąsiedzi, pracownicy, wytwórcy, konsumenci, wyznawcy danej religii. Według Cole'a istotą reprezentacji funkcjonalnej jest to, że człowiek może mieć tyle „głosów” ile jest funkcji, którymi jest zainteresowany („jeden człowiek, a głosów tyle, ile interesów, choć tylko jeden głos w sprawie każdego interesu”⁶). Każdy człowiek jest reprezentowany przez kilka ciał pośredniczących, a polityka jako deliberacja towarzyszy obywatelom w codziennych zajęciach⁷.

Modyfikacją podejścia pluralistów jest współcześnie łączenie demokracji reprezentacyjnej z demokracją funkcjonalną (reprezentacja terytorialna uzupełniana jest przez formy reprezentacji funkcjonalnej, aby zapewnić udział w procesie politycznym reprezentantom różnych interesów grupowych i zwiększyć pole interakcji między ciałami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim⁸. Porządek oparty na reprezentacji funkcjonalnej potrzebuje jednak państwa jako mediatora w konfliktach między zreszceniami i ochrony ich członków przed nimi, aby nie przerodził się w tyranie zreszeń⁹. Dlatego wyzwaniem dla tradycyjnego, hierarchicznego postrzegania polityki i władzy jest „rozmywanie” się granic państw w efekcie procesów globalizacji i europeizacji, a z drugiej strony regionalizacji, dewolucji, decentralizacji oraz „usiecznienia” polityki. Następuje ponadto przekształcanie funkcji państwa, struktur społeczeństw oraz społecznych systemów wartości powiązanych z przemianami kulturowymi, ekonomicznymi i demograficznymi¹⁰.

Na gruncie polskim problematykę tę podejmował Stanisław Ehrlich, który u progu prac nad obecną konstytucją stwierdził, że bez określenia, w jaki

⁶ G.D.H. Cole, *The Social Theory*, w: P.Q. Hirst, *Pluralist Theory of the State. Selected Writings of G.D.H. Cole, J.N. Figgis, and J. Laski*, London-New York 1989, s. 89-90.

⁷ A. Waśkiewicz, *Paradoksy...*, s. 228.

⁸ P.Q. Hirst, *Representative Democracy and its Limits*, Cambridge 1990, s. 8.

⁹ P.Q. Hirst, *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge 1994, s. 78-79.

¹⁰ R. Inglehart, *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, Princeton – New York 1997, s. 249 i nast.

sposób będą reprezentowane i negocjowane (agregowane) interesy grupowe (metainteresy) nie można mówić o rzeczywistej pluralistycznej demokracji, której nie można jedynie deklarować w sferze wartości, trzeba ją urzeczywistniać wprowadzając pragmatyczne rozwiązania normatywne¹¹. Zatem demokracja urzeczywistniana jest poprzez dwa wzajemnie dopełniające się systemy reprezentacji terytorialnej i reprezentacji funkcjonalnej. Instytucje reprezentacji terytorialnej to parlamenty i samorządy terytorialne, wyłaniane w drodze wyborów powszechnych i lokalnych poprzez głosowanie na kandydatów zgłaszanych przez partie polityczne i komitety wyborców. Reprezentację funkcjonalną stanowią zorganizowane interesy grupowe dysponujące w demokratycznym państwie wieloma instytucjami nie pochodzącymi z wyborów powszechnych, ale stanowiącymi zinstytucjonalizowane formy udziału interesów grupowych w publicznym procesie decyzyjnym. S. Ehrlich podkreśla, że partie polityczne tak jak grupy interesu również wyrażają (artykułują) i agregują coraz bardziej różnorodne interesy, a nawet są tworem określonych bloków interesów. Obie te instytucje systemu politycznego mają jednak do spełnienia inną rolę, dlatego funkcjonują w odrębnych systemach reprezentacji¹².

Reprezentacja funkcjonalna traktowana jest jako swoista korekta procesu reprezentacji politycznej, gdyż zauważono, że w społeczeństwie poza podziałami politycznymi istnieją inne podziały (socioekonomiczne, socjokulturowe), które należy zinstytucjonalizować¹³. W państwach, gdzie występuje korporatystyczny model reprezentacji interesów jako dominująca forma reprezentacji funkcjonalnej, może być ona konkurencyjna wobec reprezentacji politycznej. Generalnie jednak, reprezentacja funkcjonalna jest traktowana jako uzupełniająca, wtórna i drugorzędna wobec reprezentacji terytorialnej ze względu na brak legitymacji demokratycznej i zazwyczaj brak podstaw konstytucyjnych. Organy reprezentacji funkcjonalnej (organy konsultacyjno-doradcze i dyrektywne) są traktowane wyraźnie akcesoryjnie, a także jest ich wiele, co osłabia ich pozycję ustrojową, jako korektę procesu reprezentacji politycznej¹⁴. Niezasadne jest jednak utożsamianie instytucji reprezentacji funkcjonalnej z korporacjonizmem i wskazywanie na jego genezę w autorytarnych i totalitarnych systemach politycznych Nie-

¹¹ S. Ehrlich, *Partie polityczne i zorganizowane interesy w pluralistycznej demokracji*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 1, s. 48.

¹² Tamże, s. 47-48.

¹³ J. Szymanek, *Reprezentacja i mandat parlamentarny. Teoretyczne interpretacje przedstawicielstwa politycznego*, Warszawa 2013, s. 217-218.

¹⁴ Tamże, s. 217.

miec, Włoch czy państw Półwyspu Iberyjskiego, gdyż tego typu instytucje mają o wiele dłuższą tradycję historyczną i były wyrazem demokratyzacji społeczeństwa. Dlatego też trudno zgodzić się z takim poglądem, gdyż jak stwierdza Klaus von Beyme, trzeba „pojęciowo odróżnić korporacjonizm społeczny (liberalny) od jego postaci państwowej czy autorytarnej, gdzie poważnie ograniczona zostaje swoboda zrzeszania się i koalicji, a także autonomia związków”¹⁵.

Funkcjonalne grupy interesu reprezentują zazwyczaj cele partykularne, które są traktowane jako mniej istotne w stosunku do interesu ogólnego. To parlament jest nadal reprezentantem woli ogółu. Pojawia się jednak koncepcja reprezentacji pluralnej, zakładającej uwzględnianie w publicznym procesie decyzyjnym wielu częściowych racji, aby podjęta decyzja publiczna była racją ogólną¹⁶. Dlatego, chociaż parlament jest miejscem gdzie następuje reprezentacja interesu ogólnego (model ogólnej reprezentacji polityczno-partyjnej), to ważna jest także realizacja interesów funkcjonalnych, poprzez instytucje (rady społeczno-gospodarcze), w których reprezentowane są podmioty społeczne, ekonomiczne, zawodowe¹⁷ jako miejsca ujawniania się podziałów ekonomiczno-społecznych i zapewnienia stabilności politycznej¹⁸.

Interesy funkcjonalne nie są traktowane jako „przedłużenie suwerenności narodowej” wynikającej z zasady suwerenności narodu i będącej jej konsekwencją zasady przedstawicielstwa politycznego. Dlatego jedynie reprezentanci polityczni (terytorialni) powinni reprezentować interes ogólny, oderwany od interesu grupowego. Natomiast mandat wolny którym dysponują przedstawiciele (reprezentanci) polityczni wraz z zasadą reprezentacji o charakterze powiernictwa (a nie delegacji) stanowi zabezpieczenie przed presją interesów partykularnych, co w przypadku mandatu imperatywnego mogłoby prowadzić do odwołania reprezentanta przez mocodawcę mandatu (ale konkretni wyborcy mogą go rozliczyć ze skuteczności reprezentowania ich partykularnych interesów w kolejnych wyborach)¹⁹. Jednakże mandat wolny jest ograniczany min. przez upartyjnienie reprezentantów politycznych (dyscyplina partyjna podczas ważnych głosowań).

¹⁵ Tamże, s. 218 (przypis 33) oraz K. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa 2005, s. 246-247.

¹⁶ R. Herbut, *Reprezentacja*, w: A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1995, s. 344.

¹⁷ B. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for New Age*, Berkeley 1989.

¹⁸ K.A. Wojtaszczyk, *Neokorporatyzm w systemach politycznych współczesnego kapitalizmu*, Warszawa 1989, s. 27 i nast.

¹⁹ J. Szymanek, *Reprezentacja...*, s. 215.

W przypadku reprezentacji funkcjonalnej problemem jest określenie zasad reprezentacji grup funkcjonalnych. W przypadku formalnych organizacji interesów działających w postaci związków zawodowych, organizacji pracodawców, stowarzyszeń metoda jest podobna jak w przypadku reprezentantów politycznych, czyli mandat pochodzący z wyboru przez walne zgromadzenie członków lub inne ciała statutowe. Jak zauważają jednak David Runciman i Monica Brito Vieira²⁰ konstrukcja reprezentacji funkcjonalnej pozwala na reprezentowanie także na innych zasadach. Zgodnie z klasycznymi założeniami G.D.H. Cole'a reprezentacja funkcjonalna może opierać się na zasadzie mocodawca-agent, gdzie reprezentant obiecuje, że będzie kierował się interesami grupy interesu. Według Andrew Heywooda, reprezentacja o charakterze funkcjonalnym jest bliższa konstrukcji reprezentacji-delegacji, niż reprezentacji-pełnomocnictwa ogólnego. Naruszenie mandatu przez reprezentującego grupę nastąpi, gdy sprzeniewierzy się interesom i postulatam tej grupy²¹. Przedstawiciele organizacji interesów grupowych, którzy biorą udział w pracach instytucji reprezentacji funkcjonalnej lub w innych ciałach konsultacyjnych z reguły są wyposażeni w instrukcje jak głosować i co mówić.

Z kolei model reprezentacji na zasadzie podobieństwa zakłada, że reprezentanci ucieleśniają „reprezentatywny przekrój” wszystkich grup i części zróżnicowanego społeczeństwa (m.in. według płci, klas, religii, grup etnicznych, wieku). Zgodnie z tą teorią reprezentacji, tylko osoby posiadające doświadczenie wspólne dla danej grupy, mogą się w pełni identyfikować z jej interesami²². Ten model określany jest także jako reprezentacja grupowa, a jej zwolennicy opowiadają się za „reprezentacją deskryptywną” polegającą na tym, że reprezentanci różnych grup i kategorii obywateli powinni być „tacy jak oni”, czyli np. kobiety powinny być reprezentowane przez kobiety, Romowie przez Romów itp. Jednocześnie podkreśla się że ten model reprezentacji powinien mieć zastosowanie szczególnie w przypadku grup obywateli niewystarczająco obecnych w życiu publicznym²³. Taka forma reprezentacji bliska jest też reprezentowaniu interesów grupowych, gdyż umożliwia zasygnalizowane, co jest ważne dla danych grup interesu, a co mogłoby być pominięte, gdyby nie było podniesione przez przedstawicieli tych grup.

²⁰ D. Runciman, M. Brito Vieira, *Reprezentacja...*, s. 124.

²¹ A. Heywood, *Politologia...*, s. 281-282.

²² Tamże.

²³ A. Waśkiewicz, *Jak bardzo demokratyczna może być władza przedstawicielska? Deliberacja, reprezentacja grupowa i paradoksy idei reprezentacji*, „Studia Socjologiczno-Polityczne” 2014, nr 1, s. 19.

Ponadto przedstawiciele poszczególnych grup są najbardziej kompetentni, w jaki sposób należy je uregulować. Zapewnienie współuczestnictwa grupom interesu w podejmowaniu dotyczących ich decyzji zwiększa także legitymizację systemu politycznego w obrębie którego toczy się proces decyzyjny, a także zwiększa lojalność grup wobec większości, która dopuściła je do udziału we władczym rozstrzygnięciu²⁴. Jednakże w tym modelu niezwykle trudno byłoby uzgodnić szerszy interes publiczny²⁵.

W miarę klarowne zasady reprezentowania dotyczą reprezentantów sformalizowanych organizacji grup interesu. Problem pojawia się wtedy, gdy reprezentujemy nieformalną grupę interesu, często powołaną ad hoc, w ramach której związki między osobami połączonymi wspólnym interesem są krótkotrwałe. „Mandat” osób reprezentujących takie grupy czy ruchy społeczne (aktywistów) opiera się często na spontanicznym utożsamianiu się i/lub na „własnowolnym” wyznaczeniu się do roli reprezentanta. Ponadto reprezentantami określonej kategorii interesów funkcjonalnych może być wiele organizacji lub nieformalnych grup interesów. Zatem istnieje wiele sposobów reprezentacji interesów grupowych, a sposoby te łączy to, że „reprezentanci i osoby reprezentowane są powiązane podzielanymi interesami”²⁶. Jak realistycznie konstatuje Andrzej Waśkiewicz, mimo, że reprezentacja interesów grupowych odbywa się w sposób mniej sformalizowany, a nawet patologiczny, to odzwierciedla to aktualny stan rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i podejście rządzących. A „jeśli nawet za sprawą nieformalnych instytucji przedstawicielskich społeczeństwa obywatelskiego silni mogą stać się jeszcze silniejsi, to tylko dzięki nim słabi mogą zyskać jakąkolwiek siłę”²⁷.

1.2. Modele demokracji a reprezentowanie interesów grupowych

W czasach nowożytnych najbardziej rozpowszechnionym modelem demokracji jest demokracja przedstawicielska, określana też demokracją proceduralną, terytorialną. Zgodnie z tym modelem demokracja to procedura pozwalająca na wyłonienie organów przedstawicielskich, składających się

²⁴ Tamże, s. 20.

²⁵ A. Heywood, *Politologia...*, s. 284.

²⁶ Por. D. Runciman, M. Brito Vieira, *Reprezentacja...*, s. 126-128.

²⁷ A. Waśkiewicz, *Reprezentacja grupowa i funkcje instytucji przedstawicielskich*, w: B. Bossak-Herbst, M. Głowacka-Grajper, M. Kowalski (red.), *Antropologiczne inspiracje. Księga jubileuszowa dla Profesor Ewy Nowickiej*, Warszawa 2013, s. 428-429.

reprezentantów suwerena jakim jest naród (lud) na podstawie kryterium zamieszkania²⁸. Stąd przedstawiciele wyłaniani w wyborach określani są jako reprezentacja terytorialna. Dominacja demokracji przedstawicielskiej wskazuje, że reprezentacja polityczna nie istnieje bez demokracji, natomiast demokracja jest urzeczywistniana głównie poprzez różne formy pluralistycznej reprezentacji²⁹. Zatem idea i instytucja reprezentacji jest jednym z elementów konstytutywnych demokracji. Jednakże współcześnie istniejące formy demokracji podlegają krytyce ze względu na zbyt małą „reprezentacyjność” i w efekcie „demokratyczność”, dlatego też demokracja proceduralna określana jest jako demokracja elitarystyczna³⁰.

Jako remedium wskazuje się koncepcje demokracji politycznej (poliarchii), demokracji partycypacyjnej, deliberacyjnej. Z jednej strony upowszechnianie tych modeli demokracji służy odradzaniu się idei i instytucji bezpośredniej demokracji uczestniczącej. Wskazuje się jednak na kilka czynników³¹, które ograniczają możliwości praktykowania demokracji bezpośredniej, nawet jeżeli we współczesnej dobie komunikacji elektronicznej, czynniki ludzki i geograficzny, które były głównymi powodami zastąpienia antycznej demokracji bezpośredniej przez demokrację przedstawicielską; mogą zostać w pewnym zakresie przezwyciężone. Aktualne pozostają jednak inne czynniki, które mają nadal wpływ na możliwości rozwijania np. instytucji demokracji deliberacyjnej: to bardzo szeroki zakres spraw podlegających demokratycznemu procesowi decyzyjnemu (określony terytorialnie lub funkcjonalnie) oraz ilość i skomplikowanie zagadnień i problemów, które są rozstrzygane przez demokratyczne gremia decyzyjne. Ponadto należy zauważyć, że po mechanizmy demokracji bezpośredniej i odwołanie do *vox populi* sięgają rywalizujący ze sobą reprezentanci interesów terytorialnych i funkcjonalnych: partie polityczne i grupy interesu. W końcu bowiem w demokracji chodzi o najsukuteczniejszy „dostęp do władzy poprzez różne formy reprezentacji swoich interesów”³². W tym celu jednak należy zapewnić pełniejszą i skuteczniejszą reprezentację interesów politycznych, ekonomicznych, społecznych, zawodowych i wszelkich innych, jeśli zostaną wyartykułowane, bowiem reprezentacja służy nie tylko do wyłaniania

²⁸ Por. W. Misztal, *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*, Lublin 2011, s. 16 oraz hasło *Reprezentacja* w: A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon...*, s. 382.

²⁹ D. Runciman, M. Brito Vieira, *Reprezentacja...*, s. 76-77.

³⁰ M. Grabowska, T. Szawiel, *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa 2001, s. 73.

³¹ Por. J. Szymanek, *Reprezentacja...*, s. 18-21.

³² T. Kownacki, *Legitymizowanie systemu politycznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 63.

przedstawicieli suwerena, ale ma też zapewnić legitymizację rządzącym oraz ograniczanie ich władzy³³.

Z tych przesłanek wychodzi też Robert A. Dahl, który stwierdza, że „w porównaniu z innymi systemami politycznymi, rządy ludu dostarczają obywatelom daleko więcej możliwości uczestnictwa w tworzeniu praw, których przestrzeganie wymaga się od nich”³⁴. Według R. Dahla, współczesne formy rządów ludu realizowane są w ramach inkluzyjnych systemów politycznych nazywanych poliarchiami. Wyróżnia on siedem instytucji, które muszą realnie funkcjonować w danym systemie politycznym, aby można było mówić o nowoczesnych rządach ludu lub poliarchii. Wśród siedmiu instytucji, które muszą zaistnieć, aby można było mówić o poliarchii wyróżnia on m.in. „skutecznie egzekwowalne prawo do tworzenia i do wstępowania do organizacji politycznych, w tym partii politycznych i grup interesu”³⁵.

W modelu demokracji przedstawicielskiej (proceduralnej) interesy grupowe są elementem zróżnicowanego politycznie, ekonomicznie, religijnie, kulturowo, etnicznie społeczeństwa, jako pośrednik między nim a agendami państwa. Jednakże organizacje obywatelskie i obywatele są jedynie uczestnikami życia społecznego, a ich udział w sprawowaniu władzy polega przede wszystkim na uczestnictwie w wyborach³⁶. Jak wskazuje Wojciech Misztal, w demokracji proceduralnej na publiczny proces decyzyjny często zbyt duży wpływ mają eksperci dysponujący fachową wiedzą, jednakże ich wpływ na rozstrzygnięcia publiczne odbywa się ze szkodą dla reprezentatywności i legitymizacji władzy³⁷. Natomiast zgodnie z teorią dostępu i wymiany grupy, interesu starają się dostarczać deficytowej wiedzy eksperckiej, aby w ten sposób uzyskać wpływ na podejmowane decyzje publiczne. Może to prowadzić systemy oparte na demokracji przedstawicielskiej do dominacji czynników technokratycznych oraz silnych środowisk biznesowych i korporacyjnych (także międzynarodowych), obudowanych postpolityką i demokratyczną fasadą.

Stąd koncepcja poliarchii była próbą reanimacji współczesnych demokracji liberalnych, w ramach której minimalistyczne i proceduralne podejście do demokracji zostało poszerzone o czynniki instytucjonalne, gwarantujące rzeczywistą konkurencyjność i partycypację w wyborach bez ograniczeń

³³ Por. A. Waśkiewicz, *Jak bardzo demokratyczna może być władza...*, s. 12 i nast.

³⁴ R.A. Dahl, B. Stinebrickner, *Współczesna analiza polityczna*, Warszawa 2007, s. 125.

³⁵ Tamże, s. 129.

³⁶ W. Misztal, *Dialog obywatelski...*, s. 18.

³⁷ Tamże.

i fasadowości³⁸. Jednakże wprowadzenie i praktykowanie wielu rozwiązań instytucjonalnych nie gwarantuje rzeczywistej demokracji jeśli³⁹:

- nie stworzono instytucjonalnych warunków społecznej kontroli priorytetów rządowych;
- nie zapewniono możliwości realizacji swoich wartości i interesów przez mniejszości kulturalne, etniczne i religijne;
- nie zapewniono ciągłego i pozytywnego reagowania rządu na preferencje obywateli.

Zbliżoną odpowiedzią na wyzwania związane z deficytem demokracji i reprezentacji jest koncepcja demokracji partycypacyjnej (uczestniczącej). Zakłada ona aktywny udział obywateli w sprawowaniu władzy zarówno bezpośrednio poprzez instytucje demokracji bezpośredniej (referendum), jak i osobisty udział w sprawach publicznych, co zbliża demokrację partycypacyjną do modelu demokracji deliberatywnej. W demokracji partycypacyjnej podkreśla się aktywną rolę różnego typu organizacji pozarządowych, jako reprezentantów interesów partykularnych, ale szczególnie jako reprezentantów tzw. interesu publicznego (*public interest groups, promotional group*) i udział w nich osób działających na rzecz jakichś kwestii zabarwionych ideologicznie lub korzyści trzeciej strony (organizacje praw człowieka, kobiece, konsumenckie)⁴⁰.

Peter Bachrach, wskazywał na elitarność klasycznej teorii demokratycznej. Carole Pateman, C.B. MacPherson, krytykują schumpetariański brak entuzjazmu dla demokracji i jej inspirującą rolę⁴¹. Demokracja partycypacyjna (uczestnicząca) jest przedstawiana jako remedium na niedomagania klasycznej demokracji w ujęciu J. Schumpetera. „Jako pełniejsza, bardziej rozwinięta forma demokracji niż demokracja liberalna, i jako przewyższenie jej słabości-przede wszystkim: wyobcowania elit, biurokratyzacji polityki i apatii obywateli (...), jako że tylko ona może zrealizować wartości i cele liberalnej teorii demokracji”⁴². Jak wskazuje Kazimierz Ostaszewski „odgórne uprawianie polityki powoduje alienację państwa w stosunku do społeczeństwa i w rezultacie utrudnia efektywne rządzenie”. Natomiast włączanie obywateli i ich organizacji do procesów rządzenia umożliwia

³⁸ Tamże, s. 19 i cyt. tamże M. Grabowska i T. Szawiel, *Budowanie demokracji...*, s. 75.

³⁹ W. Misztal, *Dialog obywatelski...*, s. 19-20.

⁴⁰ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 35 oraz K. von Beyme, *Współczesne teorie...*, s. 244.

⁴¹ C.B. MacPherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford 1977.

⁴² Z. Krasnodębski, *Demokracja peryferii*, Gdańsk 2005, s. 75.

„uczynienie działań publicznych bardziej zrozumiałymi dla społeczeństwa i lepiej odpowiadającymi na jego potrzeby”⁴³.

Jednakże w Polsce po 1989 roku zaordynowano elitarną, schumpeterowską wersję demokracji, bowiem elity obawiały się, że zbytne włączenie obywateli do procesu politycznego może mieć destrukcyjny wpływ na zapoczątkowane liberalne przemiany gospodarcze. Jak zauważa Zdzisław Krasnodębski, obawa przed partycypacją pojawiła się po 1989 r., a jej źródłem było antycypowane przypuszczenie, że zmobilizowanie do działań politycznych szerokich rzesz społeczeństwa może doprowadzić do zbudzenia upiorów nacjonalizmu, ksenofobii i innych mało demokratycznych zachowań⁴⁴. Jak wskazuje badacz zmian instytucjonalnych w Polsce Witold Morawski, doprowadzenie do demobilizacji społecznej było efektem świadomego działania elit politycznych w początkowym okresie transformacji ustrojowej, aby sprawniej przeprowadzić realizację liberalnego planu przemian społeczno-gospodarczych⁴⁵. Jednocześnie zamiast stymulowania aktywności społeczeństwa rozbudowywano biurokrację w administracji i gospodarce, a administracja stała się „depozytariuszem” przemian demokratycznych⁴⁶.

Po 1989 r. zaobserwować można było ograniczoną aktywność społeczną, spowodowaną formowaniem się dopiero organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Z drugiej strony mimo takiego nastawienia elit politycznych i wspomnianych reform gospodarczych realizowanych za pomocą „terapii szokowej”, „Solidarność” funkcjonująca początkowo w formule ruchu społecznego utrzymywała „parasol ochronny” nad rządami solidarnościowymi. Choć Tadeusz Mazowiecki deklarował budowę społecznej gospodarki rynkowej, to Leszek Balcerowicz, który miał być jej głównym „budowniczym”, był daleki od tej koncepcji i zawsze skreślał słowo „społeczna” znajdujące się obok słów gospodarka rynkowa w swoich przemówieniach.

Według Michaela Sawarda demokracja partycypacyjna (uczestnicząca) służyć ma demokratyzacji społeczeństwa, nie tylko państwa⁴⁷. O ile najważniejsze decyzje polityczne na szczeblu państwa podejmowane są według Petera Bachracha przez elity, o tyle na niższych szczeblach i w wielu ważnych kwestiach, demokrację można praktykować z udziałem większej grupy obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W koncepcjach

⁴³ K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013, s. 9-10.

⁴⁴ Z. Krasnodębski, *Demokracja peryferii...*, s. 76.

⁴⁵ W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna*, Warszawa 1998, s. 76-78.

⁴⁶ Tamże, s. 76.

⁴⁷ M. Saward, *Demokracja*, Warszawa 2008, s. 89.

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

