

Porównanie relacji administracji publicznej wobec grup nacisku w Polsce i w wybranych krajach latynoamerykańskich

Streszczenie

Przedmiotem pracy jest próba wskazania i porównania relacji administracji publicznej wobec grup nacisku w Polsce i w wybranych krajach latynoamerykańskich. W pracy wskazano historyczne początki badań nad grupami interesu, omówiono współczesne definicje grup nacisku. W opracowaniu podjęto także próbę klasyfikacji poszczególnych grup interesu wchodzących w relacje z administracją publiczną w Polsce i w krajach latynoamerykańskich. W dalszej części pracy omówiono relacje grup interesu wobec administracji publicznej w Polsce i w wybranych krajach latynoamerykańskich. W pracy podjęto także próbę wskazania nowych tendencji w relacjach administracji publicznej z grupami nacisku w Polsce i w krajach latynoamerykańskich.

Słowa kluczowe

grupy nacisku, grupy interesu, relacje administracji publicznej z grupami nacisku, kraje latynoamerykańskie

Abstract

The subject of the study was to identify and compare the relationship of public administration to pressure groups in Poland and in selected Latin American countries. The study pointed out the historical origins of research interest groups, discussed contemporary definitions of pressure groups. The study also attempted classification of the different interest groups included in relations with the public administration in Poland and in Latin American countries. In the following paper discusses the relationship of interest groups to public administration in Poland and in selected Latin American countries. The study also attempted to identify new trends in public relations with pressure groups in Poland and in Latin American countries.

Key words

pressure groups, interest groups, public administration relations with pressure groups, Latin American countries

1. Początki badań nad grupami nacisku oraz próba ich zdefiniowania

Występowanie grup interesu i grup nacisku jest we współczesnym świecie zjawiskiem powszechnym, ale także zauważonym przez przedstawicieli różnych dziedzin nauk społecznych. Od blisko stu lat nauka światowa zajmuje się określaniem, klasyfiko-

waniem i badaniem poszczególnych grup nacisku. Prekursorem badań nad grupami nacisku na świecie był amerykański uczony Arthur Bentley, który wobec oddolnie zorganizowanych grup, których reprezentanci starają się wyrzucić nacisk na organy decyzyjne w państwie w celu obrony swoich przywilejów użył terminu *social pressures*¹. Większość współczesnych przedstawicieli nauk społecznych w celu określenia zjawiska, jakie opisał A. Bentley, posługuje się dwoma terminami: grupy nacisku i grupy interesu. Pomiędzy tymi definicjami występują pewne rozbieżności, choć zdecydowana większość badaczy używa tych terminów jako synonimy. Za grupy interesu można uznać te zorganizowane grupy osób, które przez swoje działanie starają się osiągnąć określone interesy. Najczęściej w przedmiocie zainteresowania grup interesu leży obrona interesów danej grupy. Natomiast grupy nacisku to organizacje, które starają się wywierać nacisk na określonych decydentów i władze publiczne w celu uzyskania określonych celów². Należy wskazać, że to rozróżnienie zaproponowane przez S. Sena nie jest przekonujące, gdyż na ogół zarówno grupy nacisku, jak i grupy interesu w celu zrealizowania swoich interesów stosują nacisk w stosunku do określonych podmiotów decyzyjnych w państwie. Podzielając ogłód większości literatury przedmiotu i samego autora, na potrzeby tej pracy oba terminy będą używane jako synonimy. Bez wątplenia zarówno grupy nacisku, jak i grupy interesu starają się wymusić określone postępowanie i działanie na administracji publicznej. W przeciwieństwie np. do partii politycznych nie są zainteresowane przejmowaniem władzy w państwie i kierowaniem administracją publiczną lub innymi strukturami władzy. Uważa się, że grupy interesu starają się oddziaływać na różne podmioty, które reprezentują władzę w państwie, jak rząd centralny, władze samorządu terytorialnego, parlament, partie polityczne, i opinię społeczną³. Zatem można zaryzykować tezę, że grupy nacisku we współczesnym demokratycznym państwie prawa za cel swoich zainteresowań stawiają sobie także próby oddziaływania na administrację publiczną.

Badania nad grupami interesu w Stanach Zjednoczonych rozpoczęły się w latach 30. XX wieku i trwają do dzisiaj. W krajach europejskich początkowo interesowano się grupami interesu w krajach Europy Zachodniej⁴. W Polsce z uwagi na sytuację polityczno-gospodarczą, jaka miała miejsce po drugiej wojnie światowej, badania grup interesu były tylko marginalnym przejawem badań nad społeczeństwem klasowym cha-

¹ A. Bentley, *The Proces of Government: A Study of Social Pressures*, Chicago 1908.

² S. Sen, *Public Administration*, New Delhi 1992, s. 128–130

³ G. Almond, G. Bringham Powell, *Grupy interesu*. [w:] M. Ankiewicz (red.), *Władza i polityka*, Warszawa 1986. Przekład z: G. Almond, G. Bringham Powell, *Comparative Politics: a Developmental Approach*, Boston 1966, s. 74 i n.

⁴ Za najczęściej cytowanych badaczy zajmujących się grupami interesu uważa się: Dawida Trumana, *The Government Process*, 1951; P.H. Odegarda, *Pressure Politics (The story of the Anti-Saloon League)*, New York 1928.

rakterystycznym dla doktryny marksistowsko-leninowskiej⁵. W tym przypadku polskie doświadczenia po drugiej wojnie światowej mają wspólny mianownik z niektórymi krajami latynoamerykańskimi, gdzie również obowiązywała ww. doktryna polityczno-ekonomiczna.

W Polsce Jerzy Wiatr już w latach 60. XX wieku zauważał, że obie teorie ekonomiczno-polityczne, zarówno kapitalistyczna, jak i socjalistyczna, odnoszą się do różnego zapatrywania na zjawisko reprezentacji poszczególnych grup społecznych⁶. Autor powołuje się na zachodnich badaczy, takich jak choćby jeden z prekursorów badań nad grupami interesu w USA, wspomniany wyżej D. Truman, który twierdzi, że władza we współczesnym państwie kapitalistycznym jest wypadkową siły różnych grup interesu, które nawzajem na siebie oddziałują, rywalizując o wpływ na politykę rządu⁷.

Większość współczesnych przedstawicieli nauk społecznych uważa, że grupy interesu starają się oddziaływać na różne podmioty, które reprezentują władzę w państwie, jak rząd, samorząd terytorialny, parlament, partie polityczne i opinię społeczną. Pamiętać należy, że we współczesnym zglobalizowanym świecie zachodzą procesy nie tylko na ściśle określonym obszarze i w stosunku do jednej grupy społecznej, ale bardzo często dotyczą całych państw lub regionów. To samo dotyczy także oddziaływania poszczególnych grup interesu na administrację publiczną. Wielu współczesnych badaczy uważa, że jednym z istotniejszych wyznaczników czasów nam współczesnych są niebywale szybko i dynamicznie zachodzące zmiany, które swym zakresem obejmują cały glob. Jednym z tych kluczowych przeobrażeń są także przeobrażenia natury politycznej, które polegają m.in. na upowszechnieniu się idei demokracji oraz aspiracji do partnerskiej podmiotowości wszystkich jednostek, grup społecznych czy narodów⁸. W tę tendencję można wpisać także tezę o coraz bliższych i coraz bardziej istotnych relacjach administracji publicznej z przedstawicielami różnego rodzaju grup nacisku i grup interesu.

Należy jednak wskazać, jak należy rozumieć pojęcie administracji publicznej. Tradycyjne teorie administracji publicznej mówią o tym, że administracja publiczna to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach⁹. Pamiętajmy także, że administracja publiczna to zjawisko wielokulturowe, które jest zmienne w czasie i przestrzeni, uzależnione od wielu zróżnicowanych czynników. Powoduje to złożoność i wielowątkowość prób badania opisywanego zjawiska. Do tego także należy zaliczyć badania relacji

⁵ J. J. Wiatr, *Spółczesność. Wstęp do socjologii systematycznej*, Warszawa 1979, s. 345 i n.

⁶ *Ibidem*, s. 346.

⁷ D. Truman, *op. cit.*, *passim*.

⁸ M. Gulczyński, *Panorama systemów politycznych świata*, Warszawa 2004, s. 5 i n.

⁹ J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 15.

administracji publicznej z podmiotami będącymi poza jej strukturą, które jednak starają się bądź zainicjować, bądź uniemożliwić zainicjowanie określonych działań przez administrację publiczną. Często tymi podmiotami są właśnie grupy interesu. Można zatem zaryzykować tezę, że grupy nacisku za cel swoich zainteresowań stawiają sobie także próby oddziaływania na administrację publiczną we współczesnych państwach.

2. Próba klasyfikacji poszczególnych grup nacisku wobec administracji publicznej w Polsce i w krajach latynoamerykańskich

Zagadnienie grup nacisku w stosunku do organów władzy nie budzi większych kontrowersji, jeśli chodzi o udział poszczególnych grup społecznych w procesie tworzenia prawa. Przykładem działania takich grup zarówno w Polsce, jak i w krajach latynoamerykańskich jest działalność lobbingowa. Lobbing bowiem jest coraz powszechniej uznawany za nieodłączny element ustrojów demokratycznych w wielu państwach i uznawany za jedną z legalnych form partycypacji społecznej w politycznym procesie decyzyjnym¹⁰. Jednakże samo zagadnienie lobbingu, jako jednej z legalnych metod oddziaływania na administrację publiczną, było w różny sposób akceptowane i regulowane w Polsce i w państwach latynoamerykańskich. W większości lobbing był utożsamiany ze zjawiskiem funkcjonującym w krajach o ustroju kapitalistycznym, dlatego w Polsce i tych krajach latynoamerykańskich, w których obowiązywała doktryna socjalistyczna, jak np. Nikaragua, Gujana czy Chile (do zamachu stanu Pinocheta w 1973 r.), lobbing miał niewielkie znaczenie praktyczne. Natomiast w państwach Ameryki Łacińskiej, które miały ustrój kapitalistyczny i znajdowały się pod dużym wpływem Stanów Zjednoczonych, kwestie lobbingu odgrywały dużo większą rolę. Jednak zagadnienie grup nacisku może być stosowane nie tylko do samego procesu tworzenia prawa przy współudziale zainteresowanych grup społecznych¹¹.

Większość współczesnych przedstawicieli nauk społecznych uważa, że grupy interesu starają się oddziaływać na różne podmioty, które reprezentują władzę w państwie, jak rząd, samorząd terytorialny, parlament, partie polityczne, i opinię społeczną. Można zaryzykować tezę, że grupy interesu i grupy nacisku za cel swoich zainteresowań stawiają sobie także próby oddziaływania na administrację publiczną we współczesnych państwach.

Można przyjąć różne kryteria klasyfikacji poszczególnych grup interesu, które starają się w jakiś sposób jednocześnie oddziaływać, ale także współpracować z admini-

¹⁰ M. M. Wiszowaty, *Regulacja prawna lobbingu na świecie*, Warszawa 2008, s. 7 i n.

¹¹ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 151 i n.

stracją publiczną. Jako pierwsze kryterium wskazuje się terytorialny zasięg działania poszczególnych grup nacisku, które swój zasięg działania ograniczają jedynie do lokalnych ośrodków władzy, takich jak lokalne struktury partii politycznych czy władze lokalne. Przede wszystkim jednak te lokalnie działające grupy starają się oddziaływać na lokalne władze – samorządowe i zdecentralizowane władze administracji rządowej. Należy pamiętać, że zarówno w Polsce, jak i w wielu krajach latynoamerykańskich w coraz większym stopniu odchodzi się współcześnie od centralizacji w administracji publicznej na rzecz decentralizacji i dekoncentracji. Co więcej, niektóre kraje latynoamerykańskie są państwami federacyjnymi. Proces decentralizacji i federalizacji, w szczególności większych państw regionu, takich jak np. Meksyk, gdzie ten proces wystąpił już na początku XX wieku został zapoczątkowany z dużym udziałem grup nacisku. Jeszcze wcześniej także za sprawą działających w interesie regionalnych grup interesu proces decentralizacji przeżyła Brazylia, która już od 1834 r. jest państwem zdecentralizowanym, czyli *de facto* od momentu utworzenia zdecentralizowanych zgromadzeń prowincjonalnych. Taka sytuacja ustrojowa daje możliwość działania poszczególnych grup nie tylko w zakresie władz centralnych, ale także w zakresie działania władz stanowych. Tego typu relacje ustrojowe są w stanie bardzo dobrze wykorzystać wszelkie silne i dobrze zorganizowane grupy interesu i nacisku, zwłaszcza te, które swoim zakresem obejmują obszar nie tylko pojedynczego stanu czy prowincji, ale cały kraj. Taka silna grupa nacisku czy wpływowa grupa interesu może skutecznie oddziaływać na władze lokalne w dążeniu do swoich celów. Oczywiście wiąże się to także z pewnymi komplikacjami, jak choćby występowanie odmiennych uregulowań dotyczących np. działalności lobbingowej w poszczególnych stanach. Polska jako kraj unitarny dopiero od 1990 r. wprowadziła niezależny od decyzji władz centralnych samorząd terytorialny¹².

Jednym z najbardziej klarownych podziałów interesu jest podział na grupy działające na szczeblu międzynarodowym oraz te, które działają na szczeblu krajowym. Zatem z jednej strony będą to organizacje międzynarodowe, a z drugiej strony krajowe organizacje, które będą starały się oddziaływać, ale też wchodzić w relacje z administracją publiczną. Kolejnym podziałem jest podział grup nacisku, w którym podzielić można grupy na te, które starają się wchodzić w relację z administracją publiczną w celu obrony swoich ekonomicznych przywilejów albo wywarcia nacisku w celu uzyskania nowych, ale także grupy działające z innych pobudek niż ekonomiczne. Zatem najprościej będzie dokonać podziału na grupy krajowe ekonomiczne i krajowe nieekonomicz-

¹² W Polsce samorząd terytorialny na poziomie gminnym został wprowadzony ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95) – obecnie ustawa o samorządzie gminnym.

ne. Przeciwnym będzie podział na międzynarodowe ekonomiczne i międzynarodowe nieekonomiczne grupy nacisku.

Oczywiście zarówno w Polsce, jak i w krajach latynoamerykańskich obserwuje się grupy nacisku różnego rodzaju i różnej specyfiki. Jednakże podział zaproponowany wcześniej powinien umożliwić dokonanie klasyfikacji poszczególnych grup interesu. Przykładami krajowych grup oddziałujących na administrację publiczną są różnego rodzaju organizacje pracownicze, najczęściej związki zawodowe, które z jednej strony bronią interesów pracowniczych, a z drugiej starają się pozyskać nowe korzyści dla tej grupy. Jednakże w Polsce i w krajach latynoamerykańskich wspomniane organizacje pracownicze różnią się od siebie. Odnośnie do związków zawodowych, jako grupy nacisku, w Polsce obecnie większość związków spośród 25 tysięcy zarejestrowanych zorganizowana jest w trzech głównych ogólnopolskich centralach związkowych: NSZZ „Solidarność”, OPZZ albo Forum Związków Zawodowych¹³. Polski system związków zawodowych ma strukturę dualistyczną. Oznacza to, że co do zasady rokowania zbiorowe są prowadzone na szczeblu zakładowym, natomiast na szczeblu ponadzakładowym władza polityczna skupia się w trzech centralach związkowych. Związki zawodowe poprzez swoje działania próbują wpływać najczęściej na ustawodawstwo socjalne i politykę społeczną zarówno poprzez dialog z pracodawcami i rządem w specjalnie powołanej do tego Komisji Trójstronnej, jak i innymi kanałami politycznymi¹⁴. Zatem z jednej strony związki zawodowe oddziałują na szczeblu centralnym i ogólnokrajowym i w tej sytuacji są dosyć poważną grupą nacisku. Natomiast na szczeblu branż związkowe są reprezentowane najslabiej, rzadko zdarzają się tu godne wzmianki porozumienia zbiorowe, które pokazują siłę poszczególnych związków zawodowych. W krajach latynoamerykańskich związki zawodowe, podobnie jak w Polsce, również stanowią bardzo silną grupę nacisku, która stara się oddziaływać na administrację publiczną. Zasadniczo związki zawodowe w tamtym rejonie świata zorganizowane są wokół danych grup branżowych. Zatem każdy związek zawodowy stara się w jak najlepszy sposób reprezentować interesy poszczególnych branż. Inaczej niż w Polsce poszczególne związki zawodowe zazwyczaj są w stanie dosyć intensywnie wywierać nacisk na poszczególne zakłady pracy. Doskonałym przykładem skuteczności takiego działania poszczególnych związków zawodowych, nawet w skali poszczególnych zakładów pracy, jest choćby przykład działania związków zawodowych na właścicieli położonej w Urugwaju jednej z największych na świecie fabryk papieru i celulozy w Motes del Plata. Zanim ten największy, wart 2,3 miliarda dolarów, zakład produkcyjny w kraju rozpoczął swoją działalność

¹³ V. Trappmann, *Związki zawodowe w Polsce – aktualna sytuacja, struktura organizacyjna, wyzwania*, Warszawa 2014, s. 8 i n.

¹⁴ *Ibidem*, s. 9.

w połowie 2015 r., związki zawodowe skutecznie wywalczyły na zagranicznych właścicielach – chilijskim koncernie Arauco i szwedzko-fińskim Stora Enso – odpowiednie przywileje i pakiety socjalne dla poszczególnych pracowników¹⁵.

Jeśli chodzi o inne krajowe ekonomiczne grupy nacisku, to zarówno w Polsce, jak i w krajach Ameryki Łacińskiej coraz lepiej są zorganizowane organizacje walczące o interesy rolników i producentów rolnych. W Polsce i Ameryce Łacińskiej obie te organizacje występują z jednej strony jako grupy interesu, a z drugiej jako grupy nacisku. Jednakże w Polsce raczej mowa o podmiotach, które dążą do zachowania i utrzymania swoich dotychczasowych przywilejów, jak choćby odmienny system zaopatrzenia emerytalnego czy społecznego. Natomiast w krajach latynoamerykańskich tego rodzaju grupy starają się raczej walczyć o nowe przywileje i pogłębić korzyści dla swoich członków. Szczególnie istotnym elementem jest choćby walka o nowe obszary rolnicze, które powstają kosztem naturalnych cennych przyrodniczo obszarów. Jest to zwłaszcza istotne w działaniu regionu na terenie dużych krajów, jak choćby Brazylia czy Argentyna. Wspomniane grupy nacisku zrzeszające np. farmerów, są bardzo sprawne w swoim działaniu, często wykorzystują swoją siłę nie tylko wobec oddziaływania w kierunku administracji lokalnej, ale i rządowej, osiągając wymierne korzyści. Przykładem takich działań może być uchwalone w 2001 r. przez parlament Brazylii, pod naciskiem ruchu bezrolnych chłopów, kontrowersyjne prawo leśne. Wspomniane przepisy wprowadziły między innymi rezygnację z wymogu zachowania puszczy na 80% obszaru Amazonii i amnestię dla większości farmerów, którzy przed zmianą prawa bezprawnie wykarczowali swoje działki w dżungli. Nowe prawo leśne ma w założeniu sprzyjać drobnym rolnikom, w praktyce więcej mogą na nim skorzystać wielcy posiadacze ziemscy, bo aż 4,5% ziemi w Brazylii pozostaje w rękach rodzin 80 największych obszarników¹⁶.

Na przeciwnym biegunie podziału na grupy nacisku ekonomicznego i nieekonomicznego są organizacje, które można zaliczyć do grup interesu czy nacisku, które działają też na terytorium danego kraju w celach pozaekonomicznych. Przykładem takiego działania w Polsce są różnego rodzaju organizacje pozarządowe, w szczególności Organizacje Pożytku Publicznego (Non Governmental Organizations – NGO), które najczęściej działając na zasadzie *non-profit* lub *non-for profit* prowadzą działalność społeczną, z jednocześnie dosyć daleko idącą współpracą z administracją publiczną. Aktualnie obowiązująca w Polsce ustawa dotycząca organizacji pożytku publicznego wprowadziła pewne instytucje prawne, które z jednej strony są wynikiem pracy grup nacisku – organizacji pożytku publicznego (OPP), a z drugiej strony umożliwiają udział tych organiza-

¹⁵ Źródło: <http://www.tierralatina.pl/2014/09/urugwaj-celulozowy-potentat/> [dostęp 20.10.2015].

¹⁶ M. Rybarczyk, *Wojna o Amazonię*, „Newsweek Polska” [dostęp 19.06.2011].

cji w kształtowaniu polityki społecznej¹⁷. To dzięki działaniom poszczególnych organizacji pozarządowych, w tym organizacji pożytku publicznego, które doprowadziły do nowelizacji wspomnianej ustawy w roku 2015¹⁸. Wskazana nowelizacja stanowiła duże *novum*, jeśli chodzi o regulacje związane z tworzeniem polityki socjalnej. Ustawa wprowadziła m.in. zwiększenie współpracy pomiędzy administracją publiczną a tymi organizacjami pożytku publicznego, które zostały wyposażone w kompetencje do wykonywania części zadań publicznych w tej dziedzinie. Co więcej, organizacje publiczne działają w zespołach doradczych, które ustanawiają plany i strategie działalności pomocy społecznej poszczególnych struktur administracji publicznej. Kolejnym przykładem skutecznego oddziaływania tych grup nacisku było także uzyskanie możliwości odpisu podatkowego w kwocie jednego procenta podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), który podatnicy mogą przeznaczyć na dowolną organizację pożytku publicznego.

W krajach latynoamerykańskich występują także silne grupy nacisku, które starają się walczyć o interesy poszczególnych grup społecznych. Często przedstawiciele tych grup starają się zwrócić uwagę na problemy i oczekiwania grup etnicznych występujących w krajach latynoamerykańskich. Przykładem takich grup są liczne organizacje walczące o prawa rdzennych mieszkańców tych ziem, np. różnych plemion Indian. W ostatnim czasie brazylijskie organizacje walczące o prawa Indian wykorzystały odbywający się w tym kraju mundial jako okazję do przekazania światu i nagłośnienia swoich postulatów. Kibice z całego świata mogli obserwować protesty organizacji Indian skupionych wokół ruchu *Demarcação!*¹⁹ (tłum.: „wytyczcie granice”), to w Brazylii hasło polityczne zmierzające do zaprzestania zabierania Indianom „ziem przodków” przez bogatych farmerów, co doprowadza do migracji i wyginania kolejnych indiańskich plemion zamieszkujących te ziemie od stuleci. Bardzo głośna medialnie okazała się zrealizowana podczas jednego meczu mundialu akcja protestacyjna chłopaka wywodzącego się z plemienia Guarani, który chciał wyrazić polityczny protest przeciw niesprawiedliwemu podziałowi ziemi. Zatem można stwierdzić, że Indianie jako grupa nacisku wykorzystali mundial, by zwrócić uwagę świata na swoje problemy. Podobnie zrobili zresztą inni obywatele Brazylii, tyle że w odróżnieniu od mieszkańców Rio czy São Paulo, którzy żądali szpitali zamiast stadionów, mieszkańcy rezerwatów walczyli o coś więcej – o przetrwanie²⁰. Co więcej, w wielu krajach regionu oprócz organizacji walczących o prawa dla Indian do głosu dochodzą także inne organizacje społeczne, które w swoich pozaekonomicznych postulatach chcą zwrócić uwagę rządzących na inne ważne problemy

¹⁷ Mowa tutaj o ustawie z dnia 24 kwietnia 2004 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

¹⁸ Ustawa została znowelizowana ustawą z 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1146 z późn. zm.).

¹⁹ J. Pawlicki, *Guarani: Samobójcy z kraju mundialu*, „Newsweek Polska” [dostęp 14.07.2014].

²⁰ *Ibidem*.

społeczne. Podobnie jak w innych częściach świata do głosu dochodzą choćby proekologiczne organizacje społeczne, które w połowie 2015 r. wymusiły na władzach m.in. Brazylii walkę z grupami przestępczymi nielegalnie wycinającymi lasy. To dzięki tego typu działaniom administracja publiczna w wielu krajach regionu skupiła się na problemie karczowania lasów. Przykładem może być tutaj Brazylia, w której Brazylijski Instytut Środowiska Naturalnego (IBAMA), podlegający pod brazylijskie Ministerstwo Środowiska, próbował wcześniej powstrzymać gang niszczący lasy sankcjami administracyjnymi²¹. Dopiero w momencie, gdy sankcje administracyjnoprawne nie przyniosły efektów, władze postanowiły dokonać aresztowania przywódcy gangu nielegalnie karczującego las wraz z pozostałymi członkami, według szacunków prokuratury, która sprawdzała informacje zebrane przez IBAMA i zleciła zatrzymanie przestępców, którzy karczowali w ostatnim czasie nawet do 3400 ha amazońskich lasów tygodniowo. Przypuszcza się, że gang ten ma „na sumieniu” ok. 10% wszystkich lasów, jakie nielegalnie wycięto w Brazylii w ciągu ostatnich dwóch lat²². Jednakże oprócz organizacji ekologicznych również inne organizacje w krajach latynoamerykańskich zaczynają w swoim działaniu opierać się na nacisku w stosunku do władz publicznych. Co więcej, często poszczególne organizacje społeczne starają się wywierać nacisk na administrację publiczną, ale także na opinię publiczną, w celu uwrażliwienia jej na ważne jej zdaniem problemy społeczne, jak choćby częściowa legalizacja aborcji czy zwiększenie legalnego dostępu do części tzw. miękkich narkotyków.

Coraz większą rolę jako grupy nacisku i interesu zaczynają także odgrywać organizacje międzynarodowe. Mowa tutaj o organizacjach działających lokalnie, na terenie danego regionu, ale także duże i wpływowe ogólnoswiatowe i międzynarodowe organizacje. Można uznać, że międzynarodowe organizacje tego typu sklasyfikowane są jako Międzynarodowe Organizacje Pozarządowe (INGO – International Non Governmental Organization), których definicja została sformułowana przez Radę Gospodarczą i Społeczną ONZ w rezolucji z 27 lutego 1950 r.²³ Zgodnie ze wspomnianą rezolucją za międzynarodową organizację pozarządową można uznać organizację nieutworzoną na podstawie umowy międzynarodowej. Zatem w relacji do poszczególnych państw organizacje tego typu mogą być uznane, w zależności od nastawienia, za swoistych pomocników lub konkurentów państwa w rywalizacji o optymalne pełnienie funkcji państwa polegającej na wykonywaniu obowiązków nakładanych na władzę publiczną przez społeczeństwo obywatelskie, a także w działaniach prowadzonych w ramach i na rzecz społeczności

²¹ Źródło: <http://www.tierralatina.pl/2015/02/brazylia-aresztowano-niszczyciela-amazonii/> [dostęp 20.10.2015].

²² *Ibidem*.

²³ Mowa tutaj o rezolucji nr 288/X z 27.02.1950 r., uchwalonej przez Radę Gospodarczą i Społeczną Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1950 r.

międzynarodowej²⁴. Wskazanymi organizacjami są najczęściej organizacje typu *non profit* lub organizacje *non-for profit*, które najczęściej zajmują się jakimiś ważnym dla opinii publicznej tematami, jak ekologia, równouprawnienie, przestrzeganie praw człowieka, walka o przestrzeganie praw zwierząt. Opisane powyżej organizacje najczęściej występują jako grupy nacisku, rzadziej jako grupy interesów. Najczęściej starają się wywrzeć wpływ na administrację publiczną danego państwa w celu wymuszenia na niej albo określonych działań, albo deklaracje prowadzenia polityki zgodnej z ich postulatami. Doskonałym przykładem obrazującym działanie takich grup nacisku jest choćby Amnesty International, lub Green Peace czy WWF. Oczywiście warto także pamiętać o różnego rodzaju międzynarodowych korporacjach, które otwierają swoje usługi także na kraje rozwijające się, do których zaliczana jest zarówno Polska, jak i większość krajów latynoamerykańskich. Co więcej, same kraje czy regiony powołują nowe, własne organizacje międzynarodowe, które mają pomóc w rozwoju państw regionu. Dobrym przykładem jest choćby utworzenie Banku Rozwoju i Funduszu Walutowego przez największe rozwijające się państwa świata, znanego jako BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i RPA), na dorocznym szczycie, który w 2014 r. odbył się w brazylijskiej Fortalizie. Co więcej, podczas wspomnianego szczytu uczestniczyło wielu przywódców państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów. W szczycie wzięli udział m.in. prezydent Argentyny – Cristina Fernández, Meksyku – Enrique Peña Nieto, i Boliwii – Evo Morales²⁵. Powyższe wskazuje, że wiele krajów latynoamerykańskich jest zainteresowanych udziałem w dużych organizacjach międzynarodowych, które z pewnością także będą w przyszłości ekonomicznie i pozaekonomicznie oddziaływać na kraje regionu.

3. Relacje grup interesu wobec administracji publicznej w Polsce i w wybranych krajach latynoamerykańskich

Badając administrację publiczną jako pewną całość, musimy się także odnieść do jej kontaktów z pewnymi podmiotami, które znajdują się poza strukturą administracji publicznej, a które także starają się mieć wpływ na samą administrację. Zatem badając te relacje, musimy wziąć pod uwagę kwestie, które odnosiłyby się jednocześnie do badania obszarów relacji z grupami interesu. Grupy interesu wchodzi w te relacje, zależy im bowiem na dobrze funkcjonującej administracji publicznej. Bez skutecznego działania administracji publicznej nie można mówić o dobrze funkcjonującym nowoczesnym państwie.

²⁴ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje Międzynarodowe. Prawo Instytucjonalne*, Warszawa 2010, s. 365 i n.

²⁵ Źródło: <http://www.tierralatina.pl/2014/07/brics-jest-poki-co-zamknietym-klubem/> [dostęp 20.10.2015].

Jest to zjawisko wobec administracji publicznej, ale także przez administrację publiczną bardzo pozytywne. Rzadko dziś w Polsce obserwujemy formy ruchów zbiorowości lokalnych, zmierzające do obywatelskiego oddziaływania na administrację publiczną. Najczęściej podstawową formą aktywności drobnych grup jest protest. Tymczasem wskazuje się na korzyści przynoszone przez partycypacje obywateli w sferze publicznej, zwłaszcza samorządu terytorialnego²⁶. Taka partycypacja będąca często przejawem aktywności grup interesu pozwala na identyfikację problemów społecznych, pozwala na znajdowanie akceptowanych sposobów ich rozwiązywania, ponadto udział lokalnych społeczności w powyższych procesach pozwala ograniczyć powstawanie konfliktów wewnątrz danej grupy, jak i konfliktów z władzą publiczną, w końcu prowadzi do partycypacji obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi i włączenie grup do wspólnej realizacji zadań publicznych przy użyciu materialnych i intelektualnych zasobów sektorów publicznych²⁷.

Pamiętać należy, że sprawnie funkcjonująca administracja publiczna zarówno w Polsce, jaki w krajach latynoamerykańskich jest wyznacznikiem nowoczesnego, dobrze zarządzanego państwa. Często jednak administracja publiczna z wielu różnych względów nie jest w stanie funkcjonować w sposób optymalny dla niej samej i dla obywateli. Jednym z podstawowych czynników dobrze funkcjonującej administracji jest dobrze przygotowana, profesjonalna i oddana służba publiczna²⁸. Niestety, wiele struktur administracji nie jest w sposób profesjonalny przygotowanych do sprawnego wykonywania swych zadań. Tutaj właśnie mogą być pomocne kontakty administracji publicznej z poszczególnymi grupami interesów. Ich wzajemne relacje mogą doprowadzić do korzyści dla obu stron. Z jednej strony dana grupa interesu może uzyskać korzystną dla niej decyzję czy akt prawny, z drugiej strony administracja podczas kontaktów z grupą otrzyma niezbędną wiedzę o potrzebach poszczególnych grup społecznych, dostęp do nowoczesnych technologii, rozbuduje swoje kontakty na inne sektory aktywności społecznej jak nauka czy biznes, czy pozyska środki na swoją działalność w innych obszarach. Przykładem takiego bardzo owocnego, wzajemnego oddziaływania jest udział różnego rodzaju grup interesu, które oddziałują na administrację publiczną, choćby w kwestii współudziału w procesie reformowania i zarządzania w szkolnictwie wyższym²⁹.

²⁶ J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 22.

²⁷ D. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, z. 1–2, s. 11.

²⁸ B. Guy Peters, Wstęp, [w:] B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 20 i n.

²⁹ K. Kalinka, *Grupy interesu w procesie zarządzania szkołą wyższą*, [w:] J. Blicharz (red.), *Zarządzanie szkołą wyższą*, Wrocław 2014.

Kontakty z grupami interesu mogą wspomóc w zwiększeniu profesjonalizmu kadr w administracji publicznej. Jednym z warunków skuteczności działań administracji publicznej jest zatrudnianie odpowiednich ludzi. Bardzo często wydajność administracji zależy od zatrudnienia w jej szeregach najlepszych funkcjonariuszy publicznych³⁰. Często niedoinwestowane i nieoptymalnie przeszkolone kadry mogą zyskać na kontaktach z profesjonalistami dobrze przygotowanymi do określenia potrzeb swoich mocodawców. Często to właśnie grupy interesu niejako wymuszają na pracownikach administracji publicznej wzrost profesjonalizmu i fachowości, aby mogła ona uczestniczyć w relacjach z grupami interesu w sposób profesjonalny. Oba podmioty mogą na takich relacjach zyskać, np. pracownicy danych struktur administracji publicznej choćby przez udział w spotkaniach i szkoleniach mogą podnieść swoje kompetencje. Znacznie lepiej współpracuje się obu stronom przy realizacji określonego przedsięwzięcia, gdy po obu stronach zasiadają profesjonalści.

Administracja publiczna, zarówno w Polsce, jak i krajach latynoamerykańskich, wkracza na nowe obszary, na których do tej pory nie wykazywała swojej aktywności i w wielu tych obszarach musi także kontaktować się z przedstawicielami grup interesu. Regulacji prawnej poddawane są strefy stosunków społeczno-gospodarczych, które do niedawna znajdowały się poza regulacją prawną³¹. Tworzenie takich regulacji prawnych, które odnoszą się choćby do takich kwestii jak ochrona danych osobowych, gospodarowanie odpadami, w dużej mierze powstawały po konsultacjach z przedstawicielami społeczeństwa i ekspertami, których niejednokrotnie generowały grupy interesów³².

4. Grupy interesu w świetle nowych tendencji w Polsce i w krajach latynoamerykańskich

Administracja publiczna ulega ciągłym zmianom, które wynikają z bardzo szybko postępujących zmian we współczesnym świecie, a tym samym zmianie roli, jaką ma do spełnienia także administracja publiczna. Przedstawiciele nauki administracji i nauk z nią pokrewnych również starają się wprowadzać nowe teorie i zajmować się nowymi nieznanymi wcześniej problemami badawczymi. We współczesnej nauce administracji wykorzystywane są nowe teorie, a także pomysły zaczerpnięte z innych nauk społecz-

³⁰ B. Guy Peters, *Nauka...*, s. 21 i n.

³¹ E. Knosala, *Legislacja jako problem badawczy nauki administracji*, [w:] J. Stelmasiak, J. Połusznny (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga Jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl-Rzeszów 2011, s. 448.

³² J. Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012, s. 113 i n.

nych. Bardzo często przedstawiciele nauki badający administrację publiczną odwołują się do nowych teorii powstających na Zachodzie.

Coraz bardziej szybko postępujące zmiany społeczne wywierają wpływ na administrację publiczną i starają się przekazać swoje idee oraz zmusić do działania wedle tych idei. Przykładem mogą być grupy nacisku i interesu, których to przedstawiciele starają się wdrożyć koncepcje do zadań administracji publicznej. Przedstawiciele tych grup uważają, że we współczesnym ponowoczesnym społeczeństwie prawo stało się narzędziem polityki społecznej i nie jest w pełni już tylko, jak zakładała klasyczna teoria państwa prawnego, stabilizatorem i gwarantem ochrony praw dla jednostki i społeczeństwa. Ich postulaty bardzo często formułowane są bowiem w opozycji do konceptualizacji prawa jako względnie trwałych reguł porządku społecznego i ochrony przed ryzykiem, których stosowanie zapewnia przymus państwa jako systemu hierarchicznie uporządkowanego. Koncepcje te podkreślają wiele społecznych dyskursów i wewnętrzną niespójność prawa oraz zmniejszenie się jego ścisłych związków z państwem³³.

Grupy nacisku mają z całą pewnością ogromny wpływ na działanie i funkcjonowanie administracji publicznej, choćby w uczestnictwie w procesie tworzenia tego prawa i podejmowania decyzji odnośnie do administracji. Dlatego grupy będą miały wpływ nie tylko na prawo publiczne, czyli prawo administracyjne ustrojowe czy materialne obowiązujące w Polsce czy krajach Ameryki Południowej. Z pewnością teoria wpływu grup nacisku na administrację publiczną nie jest w stanie kompleksowo wyjaśnić wszystkich zjawisk występujących w administracji publicznej. Nie jest też pewnym złotym środkiem mającym zrewolucjonizować podejście do administracji publicznej. Z całą pewnością nie zastąpi ona kluczowej dla administracji publicznej idei państwa prawa, ale może stać się pewnym udogodnieniem i uzupełnieniem klasycznych teorii i idei w nauce administracji, która w celu przetrwania i rozwoju musi otwierać się na nowe idee i potrzeby dzisiejszego nowoczesnego państwa prawa.

Jednak zagadnienie grup nacisku może być stosowane nie tylko do samego procesu tworzenia prawa przy współdziałaniu zainteresowanych grup społecznych. Można bowiem śmiało stwierdzić, że wpływ grup interesu czy grup nacisku na podejmowane działania publiczne jest o wiele szerszy niż tylko proces prawotwórczy. Zdaniem wielu zachodnich badaczy tego zjawiska możemy do innych funkcji wspomnianych grup zaliczyć także funkcję polegającą na reprezentowaniu wobec administracji publicznej i innych organów państwa zróżnicowanych interesów społeczno-ekonomicznych i prowadzeniu z rządem mediacji w imieniu określonych interesów, ponadto grupy interesu dostarczają administracji publicznej szczegółowej wiedzy na temat poszczególnych obszarów życia społecznego, która leży w przedmiocie zainteresowania administracji pu-

³³ G. Skąpska, *Prawo w ponowoczesnym społeczeństwie*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 4(6), s. 60.

blicznej. Grupy interesu mogą dostarczać administracji publicznej pewnej wiedzy o publicznej akceptacji określonych działań państwa i administracji publicznej, a także – poprzez uczestnictwo w procesie decyzyjnym – brać na siebie części odpowiedzialności za realizowaną politykę. Sam proces prawotwórczy, którego udziałem są zainteresowane poszczególne grupy interesu, może wpływać także na życie gospodarcze kraju, gdyż często poprzez artykułowanie swoich potrzeb przez grupy interesu swoją wolę w stosunku do władzy i organów państwa przekazują zwykli obywatele, co jest istotne w demokratycznym państwie prawa.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że współczesna administracja publiczna będzie zmuszana do pogłębienia relacji z grupami nacisku i grupami interesu. Relacje pomiędzy tymi dwoma podmiotami są w stanie dostarczyć obszernego wycinku współczesnych tendencji zachodzących we współczesnych państwach opartych na prymacie prawa publicznego, pochodzącego od przedstawicieli społeczeństwa. W dzisiejszym świecie nikogo nie dziwi stwierdzenie, że nowoczesne i sprawnie funkcjonujące państwo oparte jest na społeczeństwie obywatelskim. Aby państwo prawa działało w sposób sprawny i ciągły, musi kontaktować się ze swoimi obywatelami. Do tych kontaktów może służyć administracja publiczna. Natomiast obywatele mają prawo kierować postulaty i swoje żądania do odpowiednich przedstawicieli władz publicznych, które mogą także wpłynąć na wpisanie określonych treści w prawo publiczne, za sprawą aktywności grup nacisku. Jeśli to zjawisko będzie odpowiednio uregulowane przepisami prawa, to udział społeczeństwa i grup interesu w tworzeniu prawa będzie zjawiskiem pozytywnym. Nie da się bowiem dzisiaj wykluczyć udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy i być może to właśnie koncepcja udziału grup interesu w tym procesie będzie skutecznym rozwiązaniem dla lepszego działania administracji publicznej.