



1(1)/2010

KONRAD OŚWIECIMSKI

Lobbing oddolny jako forma obywatelskiego uczestnictwa w procesie politycznym – przykład amerykański

Obywatelskie zaangażowanie w proces polityczny wydaje się być kwestią kluczową, gdy rozważamy zagadnienia ludzkiego wymiaru polityki oraz kwestie polityczności. To, do jakiego stopnia obywatele włączają się w proces stanowienia prawa oraz podejmowania różnorodnych decyzji publicznych, stanowi bezsprzecznie o jakości systemu politycznego oraz o poziomie zaawansowania demokratycznych procedur państwowych. Powszechnie uważa się, że im bardziej dane społeczeństwo jest samorządne, tym bardziej może podejmować decyzje odpowiadające realnym potrzebom ludzkim. Większość nowoczesnych społeczeństw jest jednak na tyle duża, że zbliżenie się do ideału demokracji, gdzie każdy ma ciągły, aktywny wpływ na podejmowanie decyzji jest po pierwsze, niewykonalne, a po drugie, ze względów technicznych, pragmatycznych, raczej nawet niepożądane. Demokracja przedstawicielska jest więc faktem, i pomimo że literalnie dalej jej niż demokracji bezpośredniej do koncepcji

dosłownej „władzy ludu”, jest ona zjawiskiem powszechnie akceptowanym w kręgu kultury zachodniej. Niezmiennie jednak podkreśla się, że choć obywatele powierzają niektóre kompetencje swym reprezentantom, to jednak nie powinno dochodzić do sytuacji, w której po przekazaniu tych kompetencji wycofują się z życia politycznego całkowicie. Bezsprzecznie, im obywatele baczniej przyglądać się będą procesom politycznym i dodatkowo dawać wyraz swym preferencjom, tym bardziej ich reprezentanci będą starać się ich właściwie reprezentować.

W państwach demokratycznych istnieje wiele sposobów, dzięki którym obywatele mogą angażować się w życie polityczne oraz wpływać na proces decyzyjny. Podstawowym sposobem jest oczywiście udział w wyborach do ciał przedstawicielskich, kiedy to obywatele wyrażają swoje zdanie co do jakości pracy swych reprezentantów. Kolejną formą zaangażowania obywatelskiego w życie polityczne, w pewnym stopniu również związaną z wyborami, jest partycypacja w partiach i ugrupowaniach politycznych. Mowa tu zarówno o popieraniu działalności danej partii, jak i o aktywnym członkostwie i posiadaniu wpływu na kształtowanie programów partyjnych. W większości przypadków wyrażenie preferencji społecznych, a tym samym udział społeczeństwa w rządzeniu dokonuje się właśnie poprzez popieranie partii politycznych, które uznawane są za podstawowe podmioty agregujące interesy społeczne. Niemniej jednak partie polityczne nie są jedynymi podmiotami reprezentującymi ludzi w życiu politycznym.

Zjawiskiem coraz bardziej powszechnym, co w znacznej części jest związane z kryzysem partii politycznych, jest uczestnictwo obywateli w życiu politycznym poprzez różnego rodzaju związki, stowarzyszenia i grupy interesu. Działalność tych podmiotów na arenie politycznej określana jest często mianem lobbingu. Powszechnie ugruntowany wizerunek działalności lobbingu to kontakt lobbysty, czyli przedstawiciela grupy interesu, z decydentem politycznym. Podczas takiego kontaktu lobbysta osobiście stara się przekonywać polityka do poparcia rozwiązań korzystnych z punktu widzenia grupy. Ta forma lobbingu jest co prawda najbardziej rozpowszechnioną i najbardziej nagłośnioną, lecz nie jedyną. Zjawiskiem równie istotnym z punktu widzenia reprezentacji interesów, a szczególnie z punktu widzenia uczestnictwa politycznego, jest tak

zwany lobbing oddolny, określane również jako lobbing pośredni, lobbing *grass-roots*¹, a czasami jako lobbing obywatelski². Fenomen ten, będący zjawiskiem wieloaspektowym i niejednoznacznym w ocenie, jest niezaprzeczalnie jedną z tych form aktywności obywatelskiej, za pomocą których ludzie pragną mieć wpływ na prowadzoną w państwie politykę oraz na podstawie których można sondować o preferencjach społecznych. Może on być jednak czymś więcej. W niektórych przypadkach może stać on się narzędziem wpływu politycznego podmiotów starających się wykorzystywać siłę opinii publicznej. Zjawisko lobbingu oddolnego będzie przedmiotem niniejszego artykułu.

W artykule, obok próby naszkicowania mechanizmów zjawiska, pojawi się również refleksja nad znaczeniem takiego rodzaju aktywności obywatelskiej dla procesu politycznego, nad tym, w jakim stopniu lobbing taki może odzwierciedlać preferencje społeczne oraz nad tym, jak wpasowuje się on w model państwa demokratycznego. Jako przykład omawianego zagadnienia lobbingu oddolnego wybrano – na potrzeby artykułu – przypadek amerykański. Najważniejszym powodem takiego wyboru jest fakt, że jest to przykład zdecydowanie najbardziej jaskrawy, co daje możliwość najbardziej wyraźnego przedstawienia mechanizmów i niuansów zjawiska. Dodatkowo Stany Zjednoczone są krajem z jednym z najwyższych poziomów zaangażowania obywatelskiego poprzez grupy i organizacje. Ponadto, są krajem o bardzo dobrze ugruntowanej tradycji demokratycznej, co również nie pozostaje bez wpływu na świadomość i zaangażowanie polityczne. W wielu dziedzinach działalności politycznej, jak choćby w marketingu politycznym, Stany Zjednoczone są uważane za prekursora, wzór, który naśladowany jest przez inne demokracje. Można więc przypuszczać, że do pewnego stopnia przykład amerykański będzie również naśladowany w dziedzinie, jaką jest lobbing oddolny³. Nie oznacza to jednak, że model amerykański można traktować bezkrytycznie jako model uniwersalny, który jest w pełni przekładalny na realia innych

1 Jest to najczęściej spotykane określenie w literaturze angielskojęzycznej.

2 W niniejszym artykule nazwy te będą używane zamiennie.

3 Praktyki związane z lobbingiem bezpośrednim wypracowane na gruncie amerykańskim są już z powodzeniem aplikowane w Europie.

krajów. Specyfika systemów politycznych ma spory wpływ na to, jak zjawisko lobbingu wygląda. W artykule poświęcone zostanie więc również miejsce na omówienie tego, jak konkretne charakterystyki systemowe wpływają na rozwój i funkcjonowanie omawianego zjawiska.

Stany Zjednoczone były i są krajem, w którym, jak pisał A. Tocqueville, obywatele „w różnym wieku, różnych charakterów, żyjący w różnych warunkach ciągle się zrzeszają”⁴. Ta skłonność do łączenia się we wszelakiego rodzaju grupy powoduje, że na amerykańskiej scenie politycznej funkcjonuje niezliczona liczba podmiotów grupowych niebędących podmiotami *stricte* politycznymi, ale posiadającymi poważny wpływ na proces polityczny.

Grupy interesu⁵, bo tak najczęściej są one określane, wpasowują się w system amerykański już od czasów zarania państwowości, a obecnie funkcjonuje ich tak wiele i na tak wielu poziomach, że określenie skali zjawiska jest prawie niemożliwe. Najczęściej przyjmuje się szacunki, że grup aktywnie działających na poziomie ogólnonarodowym jest ponad 20 tysięcy⁶. Jest to jednak jedynie liczba orientacyjna i umowna, gdyż po pierwsze, w literaturze przedmiotu istnieje bardzo duża rozbieżność zdań co do tego, jakie podmioty należy uznawać za grupy interesu, a po drugie, liczba ta nie obejmuje ogromnej rzeszy lokalnych grup, które sporadycznie od czasu do czasu mogą stawać się aktywne w skali ogólnopaństwowej. Jeżeli chodzi o wątpliwości definicyjne, to podstawowym problemem, z którym spotykają się badacze zjawiska, jest to, czy pojęcie to należy traktować literalnie, uznając za grupy interesu jedynie podmioty spełniające socjologiczne wymogi definicji grupy, a więc założenie, że grupa musi skupiać jakieś części składowe, czy

4 A. Tocqueville, *Democracy in America*, red. H.C. Mansfield, D. Winthrop, University of Chicago Press, Chicago 2000, s. 489.

5 Oprócz tej nazwy w literaturze przedmiotu, jak również w publicystyce spotyka się również zamiennie określenia, takie jak: lobby, grupy lobby-styczne, grupy nacisku, interesy specjalne, zorganizowane interesy oraz wiele innych.

6 Por. F.R. Baumgartner, *The Growth and Diversity of U.S. Associations 1956-2004: Analyzing Trends Using the Encyclopedia of Associations*, Working Paper, 2005, http://www.personal.psu.edu/frb1/EA_Data_Source.pdf (dostęp: 14.07.2010).

też przyjąć bardziej realistyczne kryteria i za grupy interesu uważać również podmioty, które co prawda teoretycznie grupami nie są, ale powszechnie w świadomości społecznej, jak również publicystycznej, jako grupy interesu funkcjonują. Mowa tu głównie o podmiotach takich jak: korporacje, przedsiębiorstwa, niektóre instytucje. Wydaje się, że to drugie stanowisko jest bardziej uzasadnione.

Większość grup interesu powstaje w celu zabiegania o realizację podzielanych przez członków wartości i ich interesów⁷. Przyjmując to założenie, możemy powiedzieć, że grupa interesu to zrzeszenie jednostek bądź organizacji, lub instytucja niebędąca częścią władzy, która na podstawie wewnętrznie podzielanych wartości stara się aktywnie wpływać na kształtowanie polityki publicznej, lecz nie dąży do formalnego sprawowania władzy. Końcowa część definicji jest bardzo istotna z tego punktu widzenia, że pozwala na kategoryczne odróżnienie grup interesu od partii politycznych. Grupy interesu bowiem, przeciwnie do partii politycznych, nie starają się obsadzić swoimi przedstawicielami kluczowych punktów decyzyjnych w państwie oraz, co bardzo istotne, nie wystawiają swoich kandydatów w wyborach. Co jednak również ważne nie oznacza to, że grupy interesu nie starają się mieć wpływu na podejmowane decyzje. Wpływ ten osiąga ją pośrednio poprzez swą działalność lobbingową.

Gdy mówimy o grupach interesu w Stanach Zjednoczonych, należy wspomnieć, że mamy do czynienia z ogromną różnorodnością. Grupy interesu powstają we wszystkich tych obszarach, w których istnieją jakieś żywotne interesy oraz gdzie istnieje możliwość zabiegania o nie. Oprócz wspomnianych już korporacji i przedsiębiorstw, będziemy mieli do czynienia również z organizacjami skupiającymi przedsiębiorstwa, organizacjami skupiającymi pracodawców, jak również pracobiorców, zrzeszeniami branżowymi, organizacjami zabiegającymi o prawa konsumenckie, organizacjami ekologicznymi, grupami ideologicznymi, grupami o podstawie rasowej, religijnej czy też w końcu z tak zwanymi grupami jednej kwestii, a więc

7 Istnieje wiele teorii na temat, dlaczego i w jakich okolicznościach grupy interesu powstają oraz jakie są motywacje potencjalnych członków do przyłączania się do grup. Odnośnie do koncepcji formowania się grup interesu por. m.in. K. Oświecimski, *Fenomen grup interesu w Stanach Zjednoczonych*, [w:] *Amerykomania*, red. W. Bernacki, A. Walaszek, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 207-212.

przykładowo organizacjami zabiegającymi o rozszerzenie prawa do aborcji, o ograniczenie interwencjonizmu państwowego, o obniżenie podatków itp. W większości obszarów życia społecznego naprzeciwko siebie występują różne grupy opozycyjne, które promują wartości przeciwne. Mamy więc przykładowo zarówno grupy postulujące rozszerzenie prawa do posiadania broni, jak również organizacje zabiegające o ograniczenie takiego prawa. Sprawia to, że większość obszarów charakteryzuje się pluralizmem.

Grupy, rywalizując z grupami sobie przeciwnymi, starają się zabiegać o realizację swoich interesów. Najlepszym ku temu sposobem jest przekonanie do swoich racji decydentów politycznych. Podstawą do tego jest stworzenie sytuacji, w której polityk będzie chciał wysłuchać argumentów. W sytuacji istnienia na scenie politycznej bardzo wielu podmiotów zabiegających o uwagę i przychylność decydentów politycznych, uzyskanie do nich dostępu nie jest kwestią oczywistą. Jednym z podstawowych sposobów, dzięki któremu grupy starają zaskarbić sobie łaski polityków, jest zaangażowanie w proces wyborczy⁸. Grupy, poświęcając środki finansowe oraz inne zasoby⁹, którymi dysponują, starają się po pierwsze sprawić, aby do władz wybrano przychylnych im kandydatów, a po drugie, aby politycy czuli pewnego rodzaju dług wdzięczności wobec nich. Do jakiego stopnia ten dług wdzięczności politycy odczuwają, jest kwestią sporną oraz niezmiernie trudną do rzetelnego zbadania i dlatego zdania naukowców są na ten temat niezmiernie podzielone¹⁰. Nie zmienia to faktu, że ta forma aktywności grup interesu jest najbardziej kontrowersyjna i najbardziej problematyczna etycznie.

8 Szczegółowe rozważania dotyczące udziału grup interesu w procesie wyborczym, ich motywacji oraz konsekwencji takiego zaangażowania dla systemu politycznego znajdują się w: K. Oświecimski, *Zaangażowanie grup interesu w proces wyborczy w Stanach Zjednoczonych*, „Politeja” 2009, nr 12, s. 383-409.

9 Mogą to być na przykład wolontariusze, którzy mogą być wykorzystani podczas kampanii wyborczych, jak również zaplecze techniczne, które może być użyte przez kandydata.

10 Istnieją badania, które sugerują, że zaangażowanie finansowe grup w proces wyborczy nie ma znaczenia. Por. J.M. Grenzke, *PACs and the Congressional Supermarket. The Currency is Complex*, „American Journal of Political Science” Vol. 33, 1989, nr 1. Są również takie, które pokazują, że może to być wpływ znaczący. Por. T. Stratmann, *Can Special Interests Buy Congressional*

Następnym istotnym elementem aktywności politycznej grup interesu jest lobbing prowadzony przez ich przedstawicieli – lobbystów. Lobbing to nic innego jak przekonywanie do swoich racji. Najpopularniejszą i posiadającą najbardziej ugruntowane tradycje jego formą jest lobbing bezpośredni. Podczas takiej działalności lobbingsowej dochodzi do spotkania lobbysty¹¹ z politykiem, podczas którego lobbysta stara się przekonać polityka do zajęcia określonego stanowiska. Obecnie działalność lobbystów opiera się w przeważającej mierze na świadczeniu usług oraz zbieraniu i dostarczaniu politykom wartościowych informacji. Właśnie za pomocą informacji lobbysty starają się przekonywać polityków¹². Informacje te mogą być różnego rodzaju, od czysto technicznych, poprzez informacje dotyczące ewentualnych skutków proponowanych rozwiązań, aż do informacji dotyczących tego, jak zajęcie danego stanowiska może wpłynąć na popularność zainteresowanego polityka¹³. Oprócz wartości samych informacji i usług, również inne czynniki mają wpływ na charakter kontaktów lobbingsowych. Wymienić tu należy aspekt personalny i towarzyski. Bezsprzecznie dużo łatwiej i z większą skutecznością lobbysta może przekonywać za pomocą swych argumentów polityka, z którym jest w dobrych, przyjaznych

Votes? Evidence from Financial Services Legislation, „Journal of Law and Economics” 2002, nr 45.

- 11 Występują różne rodzaje lobbystów: będący pracownikami danej grupy i lobbujący w jej imieniu od czasu do czasu; lobbysty zatrudnieni przez grupę na stałe na stanowisko lobbysty; tzw. wolni strzelcy (ang. *hired guns*) – oferujący swoje usługi lobbingsowe różnym grupom.
- 12 Większość badań pokazuje, że to właśnie informacja stanowi najistotniejszy element ich wpływu. Por.: E. Rasmusen, *Lobbying when decision maker can acquire independent information*, „Public Choice” 1993, nr 77, s. 899-913, J. Potters, F. van Winden, *Lobbying and asymmetric information*, „Public Choice” 1992, nr 74, s. 269-292, D. Austen-Smith, *Information and Influence*, „American Journal of Political Science” 1993, vol. 37, nr 3.
- 13 Różni autorzy w zależności od badanych przez siebie obszarów proponują różne klasyfikacje informacji. M.in. N.J. Ornstein i S. Elder proponują 3 rodzaje: *substantive* (techniczna), strategiczna, polityczna. Por. N.J. Ornstein, S. Elder, *Interest Groups, Lobbying, and Policymaking*, CQ Press, Washington D.C. 1978. David Truman proponuje 2 kategorie: techniczną i polityczną. Por. D. Truman, *Governmental Process*, Greenwood Press, Greenwood 1981. Podobnie 2 kategorie wyróżnia L.A. Dexter, *How Organizations Are Represented in Washington*, Bobby-Meril, Indianapolis 1969.

relacjach. Dlatego też znaczna część aktywności lobbystów koncentruje się również na pielęgnowaniu towarzyskich relacji z decydentami politycznymi¹⁴. W lobbingu bezpośrednim bardzo wiele zależy od samej osoby lobbysty. Ze względu na to najbardziej preferowaną z punktu widzenia grupy formą prowadzenia lobbingu jest kontakt bezpośredni lobbysty z politykiem¹⁵. W przypadku, gdy taki kontakt z różnych powodów nie jest możliwy, lobbyści próbują przedstawiać swoje argumenty innymi kanałami, jak chociażby telefonicznie, pisemnie¹⁶ czy poprzez personel pomocniczy polityków. Istnieją również procedury bardziej formalne, za pomocą których lobbyści mogą starać się wpływać na decyzje podejmowane przez polityków¹⁷. Lobbyista działający w imieniu grupy ma więc sporo sposobów, aby przekonywać polityków do swych racji.

Warto podkreślić, że lobbing bezpośredni w Stanach Zjednoczonych jest działalnością w pełni legalną, mimo że nie cieszącą się zbyt dobrą sławą, i jako taki jest usankcjonowany prawnie i dość kompleksowo regulowany. Najważniejszą z ustaw dotyczących działalności lobbingowej jest *Lobbying Disclosure Act of 1995* z dodatkowymi

-
- 14 Jest to tzw. lobbing towarzyski. Polega on między innymi na organizowaniu przyjęć i różnego rodzaju imprez, na które zaprasza się polityków i pozwala się im do woli korzystać z dobrodziejstw zapewnianych przez gospodarza. Zdarzają się również przypadki organizowania dla polityków wyjazdów w ciekawe i egzotyczne miejsca, za które to wyjazdy nie muszą oczywiście płacić. Odnośnie do różnych sposobów, za pomocą których lobbyści starają się utrzymywać bardzo przyjazne relacje z politykami, por. K. Silverstein, *Washington on \$10 Million a Day: How Lobbyists Plunder the Nation*, Common Courage Press, Monroe 1998.
- 15 Z badań K.L. Schlozman i J.T. Tierneya wynika, że aż 98% grup stosuje tę technikę lobbingową. Na podstawie tabelki [w:] K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, s. 261. Z badań K. Kollmana wynika, że jest to nawet 100% grup. Na podstawie tabeli [w:] K. Kollman, *Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Groups Strategies*, Princeton University Press, Princeton 1998, s. 35.
- 16 Warto zaznaczyć, że te sposoby są oceniane przez samych lobbystów jako dalece mniej skuteczne. Nie ma bowiem gwarancji, że polityk w ogóle zapozna się z informacją dostarczoną w ten sposób. Por. D. Ippolito, T. Walker, *Political Parties, Interest Groups, and Public Policy: Group Influence in American Politics*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1980, s. 373.
- 17 W Stanach Zjednoczonych jednym z takich sposobów są przesłuchania kongresowe, na których strony zainteresowane, czyli właśnie lobbyści, mogą przedstawić swoje argumenty komisjom i innym ciałom kongresowym.

poprawkami z 1998 roku, który szczegółowo reguluje kwestie takie, jak: kogo uważa się za lobbystę; co to jest kontakt lobbujący; jak powinien lobbysta zachowywać się w stosunku do osoby, którą lobbuje; jak rozliczać się z kosztów poniesionych na poczet lobbingu oraz wiele innych szczegółowych kwestii¹⁸. Dodatkowo regulacje dotyczące lobbingu wzmocnione zostały w 2007 roku poprzez *Honest Leadership and Open Government Act of 2007*. Niemniej jednak ustawy te, jak też kilka innych, regulują prawie i wyłącznie kwestie związane z lobbieniem tradycyjnym, czyli właśnie lobbieniem bezpośrednim. Lobbing ten jest zjawiskiem solidnie zakorzenionym w systemie rządzącym się ugruntowanymi zasadami, jak też w miarę skutecznie uregulowanym prawnie. Inaczej ma się sprawa z innym rodzajem działalności, a mianowicie tak zwanym lobbieniem oddolnym, zwanym też pośrednim lub lobbieniem *grass-roots*. Co prawda nie jest to fenomen całkiem nowy¹⁹, jednakże dotychczas nie opracowano kompleksowych regulacji porządkujących to zjawisko, co w oczach niektórych obserwatorów może stanowić pewne zagrożenie. Warto się więc zastanowić, na czym zjawisko to polega.

Podstawą funkcjonowania zjawiska lobbingu oddolnego jest powiązanie wyborcze polityków z obywatelami. Powiązanie to jest szczególnie istotne w przypadku systemu amerykańskiego, gdzie okręgi jednomandatowe sprawiają, że polityk przy okazji wyborów jest osobiście rozliczany ze swych działań. Teoretycznie więc polityk powinien być jak najbardziej zainteresowany działaniem w taki sposób, aby jego wyborcy byli z niego zadowoleni. Należy zaznaczyć, że nie zawsze związek między legislacyjnymi działaniami polityków a ich postrzeganiem przez potencjalnych wyborców był silny i oczywisty. Dziewiętnastowieczna polityka oraz jej niuanse rzadko kiedy były czytelne dla wyborców i obywateli. Decyzje podejmowane na szczeblu centralnym, choć faktycznie miały

18 Tekst ustawy dostępny na stronie <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html> (dostęp: 14.07.2010.)

19 O rozprzestrzenianiu się tego zjawiska na poważną skalę mówił już na przykład raport sporządzony w 1950 roku przez specjalną komisję kongresową ds. działalności lobbującej, tzw. komisję Buchanana. U.S. Congress, House, Select Committee on Lobbying Activities, General Interim Report, 81:2, H. Rep. No. 3138, GPO, Washington, D.C., October 20, 1950, s. 29.

bezpośrednie odniesienie do sytuacji poszczególnych obywateli, to jednak w większości przypadków obywatele ci odniesienia tego nie dostrzegali. Wyjątkiem były być może sprawy największej wagi lub polityka redystrybucyjna. To, czy kongresman dobrze wykonywał swoje zadania, obywatele mogli odczytać głównie po tym, czy udało mu się wywalczyć wybudowanie jakiegoś ważnego dla okręgu mostu, drogi, załatwienie kontraktu dla konkretnego przedsiębiorstwa. Inne tematy polityczne dyskutowane i poddawane głosowaniom w Kongresie rzadko kiedy przedostawały się do wiadomości publicznej. Ze względu jednak na postęp technologiczny, na zwiększającą się świadomość i wyedukowanie polityczne obywateli, polityka stanowiona na szczeblu federalnym w Kongresie stawała się coraz bliższa obywatelom. Jak mówił Speaker Izby Reprezentantów, wieloletni kongresman Thomas P. O'Neill: „cała polityka ma w rzeczywistości charakter lokalny”²⁰. To stwierdzenie, które przeszło do historii jako recepta na zrozumienie sukcesu politycznego, jest coraz bardziej aktualne. Ze względu na coraz większą łatwość dostępu obywateli do informacji przy pomocy różnych mediów, kongresmani coraz częściej mają świadomość, że ich wyborcy mogą patrzeć im na ręce. Capitol Hill²¹ nie jest już dla przeciętnego Amerykanina tak odległy, jak dawniej. Jak bardzo trafnie zauważa E. Wittenberg, jest on tak blisko, jak blisko jest najbliższa budka telefoniczna²². Obecnie można powiedzieć, że jest nawet bliżej, ze względu na to, że większość ludzi ma dostęp do komunikacji internetowej w swych własnych domach. Współcześnie prawdziwe potyczki polityczne w Kongresie są rozstrzygane

na równinach Nebraski, w górach stanu Kentucky, w okręgach etnicznych Cleveland oraz na rozległych przestrzeniach stanu Waszyngton.... To głosy dochodzące do legislatorów z ich rodzimych okręgów mają największy wpływ na ich decyzje²³.

20 C.S. Mack, *Business, Politics, and the Practice of Government Relations*, Quorum Books, Westport 1997, s. 188.

21 Jest to obszar gdzie znajdują się budynki Kongresu Stanów Zjednoczonych.

22 Por. E. Wittenberg, *How to Win in Washington: Very Practical Advice about Lobbying, the Grassroots, and the Media*, Blackwell Publishers, Cambridge 1989, s. 51.

23 Tamże, s. 52.

Wszystko to sprawia, że użycie strategii lobbingu oddolnego staje się dużo bardziej popularne niż kiedyś.

Definiując lobbing oddolny, można stwierdzić, że jest to wszelaka działalność grup, która ma na celu oddziaływanie na polityków pośrednio poprzez wpływanie na poglądy i zachowania obywateli²⁴. W odróżnieniu więc od lobbingu bezpośredniego lobbing oddolny nie jest prowadzony przez zawodowych lobbystów i liderów grup interesu, ale teoretycznie przez obywateli i społeczeństwo. To, czy to teoretyczne założenie jest wypełniane w rzeczywistości, jest bardzo istotne dla mówienia o roli lobbingu oddolnego jako narzędzi reprezentacji. Określenie, w jaki sposób ten lobbing jest prowadzony, przez kogo jest inspirowany, jaki wpływ mają dzięki niemu obywatele na proces polityczny, zasadza się u źródła rozważania demokratycznych wymiarów tego typu działalności.

Historia stosowania strategii lobbingu oddolnego sięga jeszcze połowy XIX wieku²⁵, ale pierwszą z prawdziwego zdarzenia kampanią tego typu stała się kampania Ligi Antysalonowej. Liderzy powstałej w 1890 roku grupy, po oszacowaniu sytuacji w Kongresie, uznali, że problem (nadmierne spożycie alkoholu w społeczeństwie) nie mógł być rozwiązany bez poważnego zaangażowania opinii publicznej. Zakładali, że kongresmani sami z siebie nie bardzo byli zainteresowani wprowadzaniem ustawowego ograniczenia możliwości spożywania alkoholu. Liderzy Ligi Antysalonowej opracowali więc zakrojoną na bardzo szeroką skalę kampanię społeczną, mającą na celu po pierwsze przekonać społeczeństwo do tego, że alkoholizm jest bardzo poważnym problemem, a po drugie w konsekwencji skłonić polityków, aby podjęli odpowiednie działania legislacyjne mające zapobiegać alkoholizmowi. Co

24 Istnieją definicje, które, określając lobbing oddolny podkreślają, że jest to wpływanie poprzez poziom subnarodowy na poziom polityki ogólnonarodowej. Por. np. R.J. Hrebener, M.J. Burbank, R.C. Benedict, *Political Parties, Interest Groups, and Political Campaigns*, Westview, Boulder 1999, s. 221. Są też takie, które podkreślają, że jest to głównie proces doprowadzania do konfrontacji opinii publicznej z politykami. Por. K.G. Hunter, *Interest Groups and State Economic Development Policies*, Praeger, Westport 1999, s. 103.

25 Por. S.H. Ainsworth, *Electoral Strength and the emergence of group influence In the late 1800s: the Grand Army of the Republic*, „American Politics Quarterly” 1995, vol. 23, s. 319-338.

najważniejsze, Liga wykorzystwała metody mające sprawić, że politycy czuli się odpowiedzialni za swe działanie, a więc za zajmowane w stosunku do kwestii ograniczenia spożycia alkoholu stanowiska. Publikacje Ligii sygnalizowały obywatelom, którzy kongresmani są po właściwej stronie, a którzy nie. Aktywność Ligii przejawiała się w promowaniu swej idei we wszystkich dostępnych w tamtym czasie środkach przekazu. Dodatkowo bardzo istotna stała się działalność aktywistów i współpracowników organizacji, którzy angażowali się w bezpośrednie przekonywanie społeczeństwa. Organizowane były wiece, spotkania i niejednokrotnie współpracowano z duchownymi, którzy podczas nabożeństw również propagowali ideę ograniczenia spożycia alkoholu, poruszając dodatkowo aspekty polityczne tej kampanii. Działania organizacji okazały się na tyle skuteczne, że w konsekwencji skłoniły legislatorów do wprowadzenia regulacji prohibicyjnych.

W następnych latach coraz więcej grup, przyglądając się sukcesowi wyżej wspomnianej kampanii, rozpoczęło stosowanie podobnych metod. Szczególny rozwój zjawiska miał miejsce począwszy od lat 60. XX wieku, kiedy to zaczęło powstawać wiele grup opierających się na szerokich ruchach społecznych i obywatelskich. Co ciekawe jednak, stosowanie strategii lobbingu oddolnego nie dotyczyło jedynie grup naturalnie do tego predestynowanych, a więc posiadających duże członkostwo i szerokie poparcie społeczne, ale również grup związanych z biznesem²⁶. Początkowo lobbing oddolny uważany raczej za broń słabych²⁷, a więc tych, którzy nie mogli sobie pozwolić na skuteczne prowadzenie innej działalności, jak choćby lobbingu bezpośredniego, z czasem stawał się narzędziem wykorzystywanym przez wiele różnych grup, stając się zjawiskiem powszechnym.

26 Bardzo dobrym przykładem jest National Association of Manufacturers, które jako pierwsze wprowadziło skuteczny program komputerowego mobilizowania członków i sympatyków, a na aktywność *grass-roots* poświęca aż 60% swego budżetu. Por. R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, M.E. Sharpe, New York 1997, s. 158.

27 Por. E.E. Schattschneider, *The Semisovereign People: Realist's View of Democracy in America*, Holt, Rinehart and Winston, New York 1960, s. 40.

U podstaw lobbingu oddolnego leży założenie, że podstawowym „obowiązkiem”²⁸ polityka (zwłaszcza kongresmana czy senatora) jest bycie ponownie wybranym na stanowisko. Legislator, będąc reprezentantem konkretnych wyborców, powinien działać w ich interesie²⁹. Podstawą do takiego działania jest świadomość i wiedza o interesach społecznych oraz o preferencjach wyborców. Poznanie tych preferencji możliwe jest oczywiście w pewnym stopniu w okresie kampanii wyborczej, kiedy spotykając się na wiecach z przedstawicielami elektoratu, polityk może odczytywać pewne sygnały. Pomocne mogą być również oczywiście sondaże opinii publicznej. Jednak w okresie pomiędzy wyborami, gdy polityk podejmuje decyzje odnośnie wielu różnych kwestii, często, trudno mu odczytywać preferencje swych wyborców. Wiedza o tych preferencjach jest dla niego o tyle istotna, że w oparciu o zbieżność lub rozbieżność decyzji polityka z preferencjami społecznymi będzie on oceniany podczas następnych wyborów. Warto podkreślić, że oprócz wiedzy o samych preferencjach potencjalnych wyborców, niezmiernie istotna jest również wiedza na temat intensywności tych preferencji. Podejmując decyzje, kongresman rozważa, czy opór lub też poparcie społeczne w danej kwestii są na tyle poważne, aby stać się determinantem decyzji wyborców przy następnych wyborach. Istnieją bowiem kwestie, które są na tyle istotne dla społeczeństwa, aby stać się kryterium oceny polityka przy okazji wyborów, jak również takie, które większego znaczenia nie mają. Wiedza o tym, z którą kategorią kwestii ma się do czynienia, jest dla kongresmana receptą na sukces polityczny. Grupy interesu operujące strategiami *grass-roots* starają się wykorzystać fakt, że są w stanie dostarczyć politykowi tę wiedzę. Lobbing oddolny można więc w pewnym sensie traktować jak grę, w której grupy starają się pokazać legislatorowi, że opinia publiczna jest po ich stronie, a legislator stara się, o ile to możliwe, ocenić, czy grupy przekazują mu właściwą informację, czy też

28 Powszechnie używa się sformułowania „my first duty is to be reelected”.

29 Należy zaznaczyć, że działanie zgodnie z preferencjami wyborców nie jest jedyną motywacją polityków. Istotnymi zmiennymi są również afiliacja partyjna oraz preferencje ideologiczne danego polityka. Por. L.L. Fowler, R.G. Shaiko, *The Grass Roots Connection: Environmental Activists and Senate Roll Calls*, „American Journal of Political Science” 1987, vol. 31, nr 3, s. 493.

bluffują. Przekazywana informacja dotyczy po pierwsze kierunku preferencji, a po drugie, co najważniejsze, istotności danej kwestii.

W przypadku lobbingu oddolnego mówi się o dwóch sposobach oddziaływania – o taktyce sygnalizowania, a więc pokazywaniu politykowi, jak duże jest społeczne poparcie dla danej kwestii, oraz o taktyce kształtowania opinii publicznej, a więc takim wpływaniu na społeczeństwo, aby temat stał się rzeczywiście ważny. Taktyki te są oczywiście współzależne i zazwyczaj występują równolegle. Trafna wydaje się tu analogia do sytuacji marketingowej związanej z wprowadzaniem jakiegoś produktu na rynek. Przedsiębiorca z jednej strony, zachęcając inwestorów, chce im pokazać, jak duże jest zapotrzebowanie na dany produkt, a z drugiej strony równocześnie prowadzona jest na rynku kampania reklamowa mająca ten popyt naprawdę pobudzić³⁰.

Lobbing oddolny jest w znacznym stopniu powiązany z opinią publiczną. Warto wspomnieć, że opinia publiczna stanowi, z punktu widzenia grup, z jednej strony ogromny potencjał do wykorzystania, ale z drugiej strony pewne ograniczenie. Nie jest to krajobraz całkowicie plastyczny, który grupy, prowadząc lobbing, mogłyby kształtować dowolnie. Po pierwsze, istnieją kwestie, do których nie sposób przekonać większej liczby ludzi. Jeśli stanowisko grupy jest bardzo niepopularne, to obojętne jakie wysiłki zostaną podjęte i tak jedynie w minimalnym stopniu da się zmienić, co ludzie myślą na dany temat. Po drugie, podobnie, mimo że w nieco mniejszym stopniu, ograniczone jest to, jakie tematy są dla ludzi istotne. Istnieją więc ograniczenia. W wielu przypadkach wpływ grup może być jednak znaczący. To, jak duży będzie to wpływ, zależy od tego, jak skutecznie jest w stanie grupa zmobilizować społeczne poparcie i przetransmitować informacje o nim do kongresmana.

Kampanie lobbingu oddolnego są oczywiście zróżnicowane, na co wpływa występowanie wielu zmiennych, takich jak: temat którego dotyczą, zastane poparcie społeczne dla danej kwestii, rozkład preferencji wśród polityków, publiczny wizerunek danej grupy itp. Niemniej jednak możliwe jest nakreślenie głównych zasad, jakimi takie kampanie się rządzą. Na ich podstawie można próbować

30 Por. K. Kollman, *Outside Lobbying*, dz. cyt., s. 9-10.

wyciągać wnioski odnośnie do warunków skuteczności takich kampanii oraz ich miejsca w systemie politycznej reprezentacji.

W kampaniach lobbingu oddolnego da się wydzielić dwa podstawowe etapy. Pierwszy to etap obierania celów lobbingowych i przekonywania odpowiedniej grupy społecznej, natomiast drugi to etap społecznego lobbowania polityków.

Na etapie planowania kampanii lobbingu oddolnego istotne z punktu widzenia grup jest przede wszystkim to, na kogo się tę kampanię nakieruje. Kampanie lobbingu pośredniego są bowiem na tyle kosztowne, że, mimo iż oceniane jako skuteczne, używane są one jedynie w przypadkach, w których strategom grupy wydają się niezbędne³¹. Gdy obserwujemy ich zastosowanie, dostrzegamy, że w ogromnej większości przypadków są one skierowane na polityków wahających się³² lub też w wyjątkowych przypadkach przeciwnych danej kwestii³³. Jest to znacząca różnica w porównaniu do kampanii lobbingu bezpośredniego, które polegają głównie na współpracy z politykami zaprzyjaźnionymi. Lobbingu oddolnego nie stosuje się w stosunku do swych sprzymierzeńców z dwóch powodów. Po pierwsze, jest to marnowanie środków, a po drugie, ze względu na to, że lobbing taki ma charakter wybitnie konfrontacyjny i jest negatywnie postrzegany przez polityków³⁴. Ważną kwestią

31 Jak wynika z badań A.J. Nownesa i P. Freeman, wynika, że techniki te przez lobbystów oceniane są jako bardzo skuteczne, ale mimo to stosowane one są stosunkowo rzadziej, ze względu właśnie na to, że są bardzo kosztowne. Por. A.J. Nownes, P. Freeman, *Interest Groups In the States Revisited*, Artykuł przygotowany na Midwest Political Science Association, April 21-23, Chicago 2006, s. 13-16.

32 Por. B. Bimber, *Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power*, Cambridge University Press, New York 2003, s. 143.

33 Zdarza się, że grupy adresują swoje kampanie do kongresmanów, o których wiedzą, że nie zmieniają swych przekonań, ale czynią to celowo, wiedząc, że ewentualna negatywna reakcja będzie mogła być wykorzystana przy okazji przyszłych wyborów, szkodząc politykom nieprzychylnym, a pomagając zaprzyjaźnionym.

34 W wywiadzie przeprowadzonym przez Dianę Evans jeden z kongresmanów stwierdził, że większość kongresmanów nie cierpi, gdy grupa odwołuje się do obywateli poprzez *grass-roots*. W oryginale ang. „hate it when you call in the dogs”. D.M. Evans, *Lobbying the Committee: Interest Groups and the House Public Works and the Transportation Committee*, „Political Research Quarterly” 1996, vol. 49, nr 2, s. 169.

jest również, czy kongresman ma w ogóle podstawy, aby się danym problemem zajmować. Zdarza się często, że kwestie, w których się lobbuje, mają powiązania z konkretnymi regionami bądź dotyczą określonych gałęzi życia społecznego. W zależności, czy w okręgu, z którego został wybrany kongresman, problem ten jest problemem istotnym, kongresman może stać się obiektem lobbingu lub nie. Trudno bowiem przypuszczać żeby przykładowo kongresman z Alaski był najwłaściwszym celem grupy lobbującej w sprawie regulacji dotyczących pomocy dla ludzi w przypadku suszy i upałów. Kampania lobbingu oddolnego jest więc nakierowywana przeważnie bardzo selektywnie na określonych polityków. Gdy patrzymy na tą prawidłowość, dostrzegamy, że taka aktywność lobbingsowa ma faktycznie na celu wpłynięcie na konkretne decyzje polityczne. Mogłoby się wydawać, że jest to stwierdzenie banalne, ale gdy porównamy tę aktywność z innymi formami zaangażowania grup, takim banalnym już nie jest. Analizując aktywność grup poprzez donacje wyborcze na rzecz polityków czy też liczne przysługi świadczone w ramach aktywności lobbingu bezpośredniego oraz lobbingu oddolny, dostrzegamy, że między nimi istnieje znacząca różnica. Dwie pierwsze formy aktywności adresowane są głównie do polityków zaprzyjaźnionych i tak popierających stanowisko grupy³⁵. Nie mają one na celu ich do niczego przekonać i w pewnym sensie można je traktować jako formę utrzymywania przyjaznych relacji. Lobbying oddolny, na ich tle, jest formą, która naprawdę ma na celu wpłynąć na określone rezultaty polityczne. Jako taki jest więc w większym stopniu kanałem wyrażania preferencji w odniesieniu do konkretnych spraw.

Oprócz selektywnego doboru obiektów lobbingu, selektywnie również dobiera się grupę społeczną, która ma brać udział w tej kampanii. Celem grup jest zaktywizowanie takiego grona obywateli, żeby za ich pomocą wpłynąć na legislatora. Nie jest ich celem przekonanie do swojej sprawy wszystkich, a jedynie tych, którzy są w stanie odegrać jakąś rolę w procesie politycznym. Podstawowym

35 Por. R.A. Bauer, I. de Sola Pool, L.A. Dexter, *American Business and Public Policy*, Atherton Press, New York 1963, s. 442 oraz M. Hojnacki, D.C. Kimball, *Organized Interests and the Decision of Whom to Lobby in Congress*, „The American Political Science Review” 1998, vol. 92, nr 4, s. 782.

kryterium jest tu kryterium geograficzne. System amerykański ma to do siebie, że kongresmani są ściśle związani ze swoimi okręgami wyborczymi i obywatelami w nich mieszkającymi. Tak więc podstawą przy wyborze potencjalnej grupy obywateli jest ich miejsce zamieszkania. Kongresman z dużo większym prawdopodobieństwem posłucha obywatela pochodzącego z jego okręgu wyborczego, gdyż to właśnie on dysponuje w stosunku do niego negatywnymi sankcjami przy urnie wyborczej. Jak wypowiadają się sami kongresmani, listy pochodzące spoza ich okręgów wyborczych, przeważnie traktowane są jako korespondencja niepożądana. Grupy dbają więc, aby aktywizować do kontaktów jedynie ludzi zamieszkujących w okręgu danego kongresmana³⁶. W tym właśnie leży główna siła organizacji – w posiadaniu w konkretnym okręgu wyborczym dużej liczby zdeterminowanych członków grupy, którzy są w stanie dać odczuć kongresmanom, że bardzo im na danej regulacji zależy³⁷.

W przypadku mobilizowania obywateli do kampanii lobbingowych bardzo istotne jest, aby obywatele byli zainteresowani daną kwestią i dodatkowo posiadali jakiś związany z nią interes. W przypadku gdy interesu takiego sobie nie uświadamiają, zadaniem strategów kampanii jest im go uświadomić. Dość istotne z punktu widzenia mobilizacji jest również to, aby mobilizowani obywatele posiadali cechy sprawiające, że są aktywni politycznie³⁸. Warto również wspomnieć, że oprócz mobilizowania jak najliczniejszych grup ludzi zamieszkujących dany okręg wyborczy, czasami taktyka grup opiera się na mobilizowaniu do kontaktu lobbingowego

36 Por. B. Smucker, *The Nonprofit Lobbying Guide: Advocating Your Cause and Getting Results*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1991, s. 39.

37 W tym właśnie Charles H. Cunningham upatruje największą lobbingową siłę własnej organizacji. Wywiad osobisty autora z Charlesem H. Cunninghamem, naczelnym lobbystą NRA (National Rifle Association), przeprowadzony 12.04.2006, Washington D.C.

38 Dotyczy to głównie ludzi posiadających wyższy od przeciętnego status społeczny oraz poziom wykształcenia. Tacy obywatele przeważnie są najbardziej podatni na mobilizację. Por. S.J. Rosenstone, M.J. Hansen, *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, Macmillan, New York 1993, s. 71-88. Odnośnie do analizy zmiennych wpływających na aktywność polityczną obywateli por. H.E. Brady, S. Verba, K.L. Schlozman, *Beyond Ses A Resource Model of Political Participation*, „The American Political Science Review” 1995, vol. 89, nr 2.

jedynie jednostek kluczowych. Jest to wynikiem tego, że niektórym ludziom łatwiej przekonać polityków do swych racji niż innym. Pozyskiwanie właśnie takich znaczących aktorów jest dla grup bardzo wartościowe³⁹. Osoby posiadające specjalną pozycję to przeważnie osoby bardzo poważane, cieszące się dużym autorytetem, lokalni liderzy opinii, osoby przekazujące duże środki na kampanie wyborcze, jak również bliscy znajomi samych legislatorów. Opisując kampanie lobbingowe, werbowanie takich właśnie kluczowych postaci i nakłanianie ich do wstawiania się za interesami grupy jest nazywane „taktyką sztucera” dla odróżnienia od tak zwanej „taktyki karabinu maszynowego” polegającej na werbowaniu dużych mas mniej znaczących obywateli⁴⁰.

Sam proces mobilizowania obywateli do wzięcia udziału w kampanii lobbingowej może wyglądać różnie. Może on przybierać zarówno formę apelu listownego, telefonicznego, e-mailowego, jak też osobistego. Wszystkie te apele mają na celu przekonanie konkretnego obywatela, że sprawa, którą forsuje grupa, jest na tyle istotna, iż obywatel powinien się w tej sprawie skontaktować z konkretnym politykiem czy też politykami. Każda z form komunikowania rządzi się swoimi prawami i ma swoje wady oraz zalety. Apel listowny pozwala przedstawicielom grupy przedstawić swe argumenty w sposób najpełniejszy, najbardziej szczegółowy. Kontakt telefoniczny pozwala na szybkie skontaktowanie się z obywatelami, co jest szczególnie ważne w przypadku, gdy sytuacja legislacyjna wymaga nagłej reakcji. Kontakt osobisty, a więc bezpośrednie nakłanianie obywateli przez przedstawicieli grupy, jest sposobem najskuteczniejszym aczkolwiek angażującym najwięcej środków i czasu. Apel internetowy z kolei należy do sposobów najtańszych

39 Taktyka polegająca na werbowaniu do działalności lobbingowej postaci znaczących jest czasami określana jako *grass-tops* w odróżnieniu od typowej formy lobbingu oddolnego, czyli *grass-roots*. Pojawiły się nawet specjalne firmy zajmujące się werbowaniem właśnie takich kluczowych jednostek. Por. R.H. Davidson, W.J. Oleszek, *Congress and Its Members*, CQ Press, Washington D.C. 2006, s. 404-405.

40 Por. R.J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, M.E. Sharpe, New York 1997, s. 222. K. Zwierzchowski używa, przytaczając V.O. Key'a nazw sztucer i śrutówka. Por. K. Zwierzchowski, *Organizacje interesów grupowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1993, s. 50.

oraz najłatwiejszych. Nawiasem mówiąc, można pokusić się o sformułowanie tezy, że właśnie użycie Internetu w znacznym stopniu upowszechniło i zrewolucjonizowało kampanie lobbingu oddolnego⁴¹. Z początkiem internetowych kampanii mobilizacyjnych mieliśmy do czynienia na początku lat 90. XX wieku⁴², natomiast obecnie można śmiało powiedzieć, że są one formą najpopularniejszą, która po pierwsze, umożliwia grupom szybkie i tanie kontaktowanie się ze swoimi członkami, a po drugie, umożliwia im pozyskiwanie nowych członków⁴³. Internet ma z punktu widzenia grupy jeszcze jedną bardzo istotną zaletę. Umożliwia on prezentowanie stanowiska grupy bez żadnych *gate-keeperów*, co w konsekwencji pozwala dotrzeć do potencjalnych zwolenników z apelem wyrazistym i pełnym⁴⁴. Zaangażowanie Internetu do kampanii lobbingu

41 Por. R.A. Stone, *Grassroots Lobbying and the Internet Explosion: New Opportunities for Issue Campaigning*, „Campaigns & Elections” February 1999, s. 32.

42 Pierwsze przykłady takich dużych kampanii mobilizacyjnych przez Internet miały związek z grupami najbardziej z tymi technologiami zaznajomionymi. W 1993 roku rząd federalny zaproponował wprowadzenie regulacji zwanej „Clipper Chip” umożliwiającej przedstawicielom instytucji wymiaru sprawiedliwości wgląd i przechwytywanie korespondencji elektronicznej. Powstała koalicja grup związanych z przemysłem komputerowym oraz informatycznym i bez użycia żadnych tradycyjnych kanałów mobilizacji, a jedynie przy zastosowaniu poczty elektronicznej oraz stron internetowych była w stanie zmobilizować użytkowników komputerów, ludzi zajmujących się komputerami zawodowo, aby masowo zaprotestowali przeciw takiemu ograniczaniu praw do prywatności. W rezultacie tej spontanicznej akcji Biały Dom dostrzegł ogromną skalę oporu i zdecydował się wycofać propozycję regulacji. Por. B. Bimber, *Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power*, dz. cyt., s. 112-113.

43 Strony internetowe stały się bardzo pomocne szczególnie przy pozyskiwaniu nowych członków. Dużo łatwiej przekonać potencjalnych członków, aby przyłączyli się do organizacji używając internetowego formularza zgłoszeniowego, niż gdyby mieli to robić w sposób tradycyjny – przez wizytę w siedzibie grupy, bądź za pomocą formularzy listownych. W przypadku NOW (National Organization for Women), jak mówi Meghan Lamarre, bardzo duża część nowych członków przyłącza się właśnie on-line. Wywiad osobisty autora z Meghan Lamarre, specjalistką ds. Internetu – Web Content Manager w National Organization for Women. Wywiad przeprowadzony 14.04.2006, Washington D.C.

44 Wywiad osobisty autora z Shauną Lani Shames – Special Project Coordinator w National Organization for Women. Wywiad przeprowadzony 14.04.2006, Washington D.C.

oddolnego sprawia, że w pewnym sensie szanse pomiędzy grupami bardziej i mniej zamożnymi wyrównują się, co w konsekwencji w znacznym stopniu wpływa na pełniejszą reprezentację polityczną poglądów⁴⁵.

Obserwując kampanie lobbingu oddolnego, a zwłaszcza ich aspekt mobilizacyjny, można dostrzec jedną bardzo ważną prawidłowość. Grupom dużo łatwiej jest zmobilizować do podjęcia działań swoich własnych członków, sympatyków niż ludzi całkowicie z grupą niezwiązanych. Oznacza to, że grupy mające duże poparcie społeczne z dużo większym powodzeniem będą w stanie zmobilizować obywateli do akcji lobbingowej. Jest to w znacznej mierze stwierdzenie słuszne, ale nie oznacza ono, że grupy, które nie posiadają licznego członkostwa czy też poparcia społecznego, nie są w stanie stworzyć kampanii lobbingu oddolnego. Na rynku marketingu politycznego w ostatnich dziesięcioleciach powstało wiele firm zawodowo zajmujących się mobilizacją obywateli do kampanii lobbingowych⁴⁶, które to firmy, na zamówienie, są w stanie poprzez stosowanie odpowiednich technik mobilizacyjnych⁴⁷, opierając się na swoich rozbudowanych bazach danych, znaleźć odpowiednią grupę społeczną i nakłonić jej członków do wzięcia udziału w konkretnej kampanii. Istnieje jednak oczywiście bardzo poważne ograniczenie. Niezmiernie trudno jest przekonać obywateli, aby poparli coś, do czego nie są do końca przekonani albo coś, co leży

45 Niektórzy entuzjaści wykorzystania nowych technologii w polityce twierdzą, że Internet ma bardzo korzystny wpływ na system polityczny dlatego, że daje obywatelom siłę. J. Berry i C. Wilcox twierdzą jednak, że w dużym stopniu Internet staje się narzędziem w rękach tych samych ludzi, którzy wcześniej wykorzystywali inne techniki lobbingowe, a więc według nich zmiana nie jest taka znacząca. Por. J. Berry, C. Wilcox, *The Interest Group Society*, Pearson & Longman, New York 2009, s. 123-124.

46 Przykładem najbardziej znanej jest Bonner & Associates, która organizuje kampanie lobbingu pośredniego dla największych firm i grup. Prowadzi ona kampanie m.in.: Pharmaceutical Manufacturers Association, American Bankers Association, Nonprescription Drug Manufacturers Association, United States Tobacco Company.

47 Istnieją bardzo szczegółowe, opracowane przez psychologów społecznych, zasady, jak taki apel mobilizacyjny powinien wyglądać. Znaczenie mają m.in. takie kwestie, jak: rodzaj koperty, rodzaj pisma, konstrukcja emocjonalna apelu, dobranie odpowiedniej osoby nadawcy, dołączanie do listu różnych gadżetów itp.

w konflikcie z ich interesem. Ta prawidłowość jest niezmiernie istotna, gdy rozważamy demokratyczny wymiar lobbingu oddolnego. Tak więc, mimo że w pewnym sensie aktywizacja lobbingowa stała się przemysłem, ciągle nie jest możliwe całkowite zakłamanie rzeczywistości preferencji społecznych.

Wszelakiego rodzaju apele mobilizacyjne z dużo większą skutecznością trafiają do ludzi, gdy nadawca, w tym wypadku grupa, jest wiarygodny i dobrze postrzegany i dlatego nieodłączną częścią kampanii lobbingu oddolnego jest kształtowanie wizerunku grupy czy też odpowiedniego klimatu wokół konkretnej kwestii. Po pierwsze, mamy do czynienia z kampaniami długofalowego kształtowania wizerunku, które stosowane są przez wszelakiego rodzaju grupy, ale szczególnie przez podmioty, które ze względu na swój profil nie są zbyt dobrze postrzegane, jak chociażby korporacje⁴⁸.

Drugim rodzajem kampanii wizerunkowych są kampanie dotyczące jakiejś konkretnej kwestii – tak zwane kampanie tematyczne. Mają one na celu ukształtowanie odpowiedniej percepcji społecznej danego problemu. Najbardziej znaną w historii i skuteczną kampanią tego typu była kampania sprzeciwu wobec planu reformy służby zdrowia proponowanemu przez administrację Billa Clintona. Kampania ta, sponsorowana głównie przez Health Insurance Association of America, przeszła do historii jako kampania „Harry i Louise”⁴⁹. Cała kampania oparta była na krótkich filmikach reklamowych, w których prezentowana para, Harry i Louise, dyskutowała i krytykowała różne aspekty proponowanej przez administrację B. Clintona reformy służby zdrowia. Na uwagę w tej kampanii zwracała zwłaszcza ciekawa fabularyzacja oraz bardzo dobre

48 Z przykładów takich kampanii wizerunkowych można wymienić między innymi kampanie prowadzone przez firmy naftowe, tytoniowe czy farmaceutyczne. Por. G. Wooton, *Interest Groups: Policy and Politics in America*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1985, s. 225-227; R.J. Hrebemar, *Interest Group Politics in America*, dz. cyt., s. 102.

49 W ramach tej kampanii udało się wygenerować ponad 350 tysięcy telefonów obywatelskich do kongresmanów i zrekrutowano ponad 40 tysięcy aktywistów. Była ona kampanią bardzo dobrze ukierunkowaną. Jak powiedział Ben Goddard – konsultant medialny HIAA, planowano tą kampanią dotrzeć do 10-15% populacji najbardziej zainteresowanej reformą służby zdrowia i ten cel został osiągnięty. Por. R. Faucheux, *The Grassroots Explosion*, „Campaigns and Elections” 15, Dec/Jan 1994, s. 25.

dostosowanie do potencjalnej grupy odbiorców. Kampania ta była na tyle skuteczna, że zdołała przekonać znaczną część społeczeństwa, iż propozycja reformy może nieść negatywne konsekwencje.

Kampanie tematyczne stały się elementem bardzo często wykorzystywanym przez grupy. Z punktu widzenia systemu politycznego ocena praktyki zamieszczania takich płatnych ogłoszeń w mediach przez grupy musi być ambiwalentna. Z jednej strony są one wyrazem wolności wypowiedzi i uosobieniem wolnego rynku, wzbogacają dyskurs polityczny i zwiększają wiedzę społeczną na wiele tematów. Z drugiej jednak strony ogłoszenia tematyczne bardzo zakrzywiają rzeczywistość. Prezentowane materiały są skrajnie stronnice i mają poważną tendencję do pomijania istoty rzeczy⁵⁰. Z tej też przyczyny, mimo że sprawiają, iż w społeczeństwie więcej zaczyna się na dany temat mówić, niekoniecznie jest to dyskusja rzeczowa. Dodatkowo, używane są one w większości przez grupy bogate⁵¹. Są ku temu co najmniej dwa powody. Po pierwsze, koszt tych ogłoszeń jest na tyle duży, że stanowi granicę zaporową dla grup biedniejszych. Po drugie, i co chyba ważniejsze, grupy bogatsze wykorzystują płatne ogłoszenia, gdyż dają im one dużą kontrolę nad przekazem. Bogate grupy są zazwyczaj postrzegane dużo bardziej negatywnie niż organizacje biedniejsze. To właśnie takim grupom szczególnie zależy, aby mieć wpływ na to, co na ich temat się mówi w mediach i w społeczeństwie. Tworząc płatne ogłoszenia, zyskują one możliwość pełnego nadzoru zarówno nad formą, jak i czasem emisji. Grupy biedniejsze rzadko pozwalają sobie na zakrojone na szeroką skalę kampanie medialne, ale są to przeważnie grupy posiadające lepszy wizerunek społeczny oraz lepiej postrzeganą społecznie „sprawę”. To w pewnym sensie wyrównuje szanse. Dodatkowo kampanie tematyczne nie są jedynym sposobem przywołania uwagi. Grupy mogą również używać innych strategii, które nie pociągają za sobą konieczności płacenia astronomicznych

50 Por. K.L. Schlozman, J.T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, dz. cyt., s. 177.

51 Jedno z badań pokazało, że prawie 80% takich ogłoszeń tematycznych jest zamieszczanych przez korporacje. Por. *Legislative Issue Advertising in the 108th Congress*, *The Annenberg Public Policy Center of the University of Pennsylvania*, marzec 2005, raport nr 47, Annenberg Public Policy Center Report Series, s. 16.

sum za ogłoszenia w mediach. Mowa tu o organizowaniu masowych protestów, marszów⁵², happeningów, tworzeniu różnego rodzaju wydarzeń medialnych czy współpracy z mediami. Takie sposoby oddziaływania są właśnie przynależne grupom mającym lepsze *publicity*.

Podsumowując, pierwszy etap lobbingu oddolnego polega na stworzeniu jak najlepszej percepcji społecznej wokół tematu promowanego przez grupę bądź też wokół samej grupy oraz zmobilizowaniu należytej liczby odpowiednich obywateli, aby zaangażowali się w lobbing w stosunku do polityków. Zdecydowanie łatwiej o mobilizację grupom mającym szerokie członkostwo oraz będącym dobrze postrzeganymi społecznie. Inne grupy starają się za pomocą kosztownych kampanii w mediach oraz przez zatrudnianie profesjonalnych firm zajmujących się lobbingiem oddolnym przekonać do swych racji odpowiednią grupę obywateli.

Drugi etap kampanii lobbingu *grass-roots* polega na kontakcie obywateli z politykami. Wtedy to obywatele starają się pokazać politykom, jak bardzo im na danym rozwiązaniu zależy. Kontakt taki może, podobnie jak w przypadku akcji mobilizacyjnej, przybierać wiele form. Najbardziej popularne są listy wysyłane przez obywateli do reprezentujących ich polityków⁵³. Z punktu widzenia skuteczności nie jest jednak obojętne, jak takie listy wyglądają.

52 Przykładem grupy, która na bardzo szeroka skalę i w sposób mistrzowski wykorzystuje techniką jaką jest organizowanie protestów i demonstracji jest NOW. NOW specjalizuje się w organizowaniu ogromnych marszów, gromadzących dziesiątki, a nawet setki tysięcy zwolenników walki o prawa kobiet i mniejszości. W 2004 roku NOW, wespół z kilkoma innymi organizacjami, zorganizowała największy marsz-protest w historii Stanów Zjednoczonych. „March for Women’s Lives” był w stanie zgromadzić na waszyngtońskim Mallu około 1,15 miliona ludzi, protestujących przeciwko konserwatywnej polityce administracji G.W. Busha w stosunku do praw reprodukcyjnych kobiet. Marsz ten był o tyle sukcesem, że był w stanie na wiele dni przykuć uwagę mediów i to zarówno lokalnych, ogólnonarodowych, a nawet międzynarodowych. To zresztą było głównym celem zorganizowania tego marszu. Wywiad osobisty autora z Shauną Lani Shames – Special Project Coordinator w National Organization for Women. Wywiad przeprowadzony 14.04.2006, Washington D.C.

53 Przykładowo, w roku 2005 kongresmani (Izba Reprezentantów) otrzymali ponad 10 milionów takich listów. Por. J. Berry, C. Wilcox, *Interest Group Society*, dz. cyt., s. 121.

Nie zapominajmy, że tym, czego polityk chce się dowiedzieć, jest, jak bardzo obywatelom na danej kwestii zależy. Konsekwentnie, im więcej wysiłku włożono w napisanie danego listu, tym większe prawdopodobieństwo, że kwestia jest ważna. Ma to duże znaczenie z punktu widzenia oceny demokratycznego wymiaru kampanii lobbingowych. Pojawiają się bowiem często argumenty sugerujące, że kampanie lobbingu pośredniego są fabrykowane przez grupy i ich strategów. Niejednokrotnie zdarza się bowiem, że listy drukowane są masowo przez personel danej grupy, a następnie przesyłane obywatelom jedynie do podpisu. Niektóre z listów są drukowane nawet czcionką sugerującą odręczny charakter pisma. Niemniej jednak politycy doskonale wiedzą o istnieniu takich praktyk i jest rzeczą niemożliwą ich oszukanie. Kampanie fabrykujące społeczne poparcie⁵⁴, mimo że czasami wykorzystywane, są oceniane jako mało skuteczne⁵⁵. Ze względu na to, że wyłącznie przekaz płynący w miarę szczerze od obywateli jest w stanie wpłynąć na poglądy polityków, grupy zmuszone są poświęcać dużo wysiłku na rzeczywiste przekonywanie obywateli do jakiejś kwestii. Jednorazowe nakłonienie ich do kontaktu lobbingowego wydaje się niewystarczające. Sprawia to, że do polityków dochodzą zazwyczaj sygnały prawdziwe.

Listy, mimo że są najbardziej popularnym sposobem kontaktowania się obywateli z politykami, nie są oczywiście sposobem jedynym. Obywatele mogą lobbować również przy użyciu drogi e-mailowej, ale tu należy zaznaczyć, że jeżeli w przypadku mobilizacji do aktywności lobbingowej Internet staje się niezastąpiony, to w przypadku obywatelskiego lobbowania polityków jest on bardzo mało skuteczny. Głównym powodem jest właśnie łatwość, z którą można

54 W literaturze takie kampanie nazywa się *astroturfem* w odróżnieniu od prawdziwego *grass-roots*. Jest to gra słowna polegająca na zestawieniu słowa *astroturf* będącego określeniem sztucznej murawy trawiastej oraz trawy prawdziwej – w tym wypadku *grass-roots*. Na temat kampanii tego typu por. T.P. Lyon, *Astroturf: Interest Group lobbying and Corporate Strategy*, „Journal of Economics & Management Strategy”, Winter 2004, s. 561-595.

55 Pojawiają się jednak opinie, że pomimo iż kampanie takie nie są w stanie sprawić, że polityk da się oszukać co do poparcia społecznego dla danej kwestii, to jednak jest w stanie wywnioskować o sile i możliwościach samej grupy. Takie kampanie uważa się więc czasami za manifestacje siły. L. Graziano, *Lobbying, Pluralism and Democracy*, Palgrave, Basingstoke 2001, s. 58.

się drogą internetową kontaktować. Po takich kontaktach politycy nie są w stanie odczytać, jak bardzo ludziom na jakiejś kwestii zależy oraz czy e-maile zostały napisane przez samych obywateli, czy też może przez sztab jakiejś grupy i następnie jedynie przesłane dalej. Wysłanie e-maila nie wymaga prawie żadnego zaangażowania. Istnieją również możliwości lobbowania drogą telefoniczną oraz poprzez spotkania osobiste, ale te są zdecydowanie rzadziej wykorzystywane przez grupy⁵⁶.

Niezależnie jednak od tego, z jaką formą mamy do czynienia, rzeczą niezaprzeczną jest, że ogólnie użycie strategii lobbingu oddolnego nabiera zdecydowanie większego znaczenia niż jeszcze dwie dekady temu. Gdy porównamy wyniki badań nad tym zjawiskiem, dostrzegamy, że grupy wykorzystują lobbing oddolny znacznie częściej i, co więcej, strategię tę zaczynają stosować wszystkie rodzaje grup⁵⁷. Niewątpliwie do rozwoju zjawiska przyczyniły się zmiany na rynku medialnym, który jest przecież podstawą dla prowadzenia tego rodzaju kampanii. Po pierwsze, pojawiły się nowe media – Internet, a po drugie, tradycyjne media stały się bardziej dostępne dla większej liczby podmiotów. Przykładem może być chociażby rozwój lokalnych telewizji kablowych, w których koszty czasu antenowego są zdecydowanie mniejsze niż w przypadku kanałów ogólnopństwowych. Sprawia to, że o ich wykorzystanie mogą pokusić się coraz częściej również grupy biedniejsze.

Gdy mówimy o znaczeniu lobbingu oddolnego dla demokratycznego wymiaru polityki, istotne jest zaobserwowanie, jakie grupy stosują go najczęściej. Albowiem, gdy mówi się o lobbingu bezpośrednim, funkcjonuje potoczne przekonanie, skądinąd słuszne, że często jest on wykorzystywany przez zamożne grupy, które za pomocą utrzymywania bliskich relacji z politykami starają się forsować swoje interesy, stojące zazwyczaj w sprzeczności z interesem

56 Są to formy, które w znacznym stopniu angażują czas polityków, co ze względu na ich bardzo napięty harmonogram jest problematyczne. Niemniej jednak, gdy już użyte, uważane są za bardzo skuteczne.

57 Na podstawie badań przeprowadzonych w latach 80. XX wieku przez K. Schlozman i J. Tierneya oraz badań Kena Kollmana prowadzonych w połowie pierwszej dekady XXI wieku. Por. K.L. Schlozman, J. Tierney, *Organized interests and American Democracy*, dz. cyt., s. 173; K. Kollman, *Outside Lobbying*, dz. cyt., s. 35.

ogółu. Wydaje się, że w przypadku stosowania lobbingu oddolnego sytuacja taka występuje w znacznie mniejszym stopniu. Gdy patrzymy na indeks użycia tej strategii przez różne rodzaje grup, to dostrzegamy, że nieporównywalnie najczęściej stosowany jest on przez tak zwane grupy interesu publicznego, związki zawodowe, a rzadziej przez korporacje czy też tak zwane organizacje profesjonalne⁵⁸. Oznacza to, że strategię tę są używane znacznie częściej przez grupy mające szerokie poparcie społeczne oraz promujące kwestie w dużej mierze zgodne z szerszym interesem. Organizacje, które są gorzej postrzegane społecznie oraz te zabiegające o wybitnie partykularne interesy, zazwyczaj starają się utrzymywać promowane przez siebie kwestie z dala od świateł jupiterów i dlatego zdecydowanie rzadziej będą się angażować w głośne i masowe w swojej skali kampanie lobbingu oddolnego⁵⁹. Wyjątek stanowią wspomniane wcześniej korporacyjne kampanie wizerunkowe.

Próbując oceniać to, jak poprzez lobbing oddolny społeczeństwo uczestniczy w procesie politycznym, można się pokusić o tezę, że obok wyborów jest to kolejna forma, za pomocą której decydenci polityczni mogą poznawać preferencje społeczeństwa. Rola lobbingu jako formy sygnalizowania politykom tego, czego społeczeństwo albo jego część chce, jest trudna do skrytykowania z punktu widzenia wartości demokratycznych. Problem pojawia się, gdy aktywność lobbingowa jest wykorzystywana do zakrzywienia obrazu preferencji społecznych. Sprofesjonalizowany przemysł związany z lobbingiem oddolnym sprawia, że istnieje niebezpieczeństwo,

58 Ken Kollman, badając użycie strategii lobbingu oddolnego, stworzył indeks, w którym im większa wartość, tym predyspozycje do używania tej strategii są większe. Wyniki: grupy interesu publicznego – 0,42; związki zawodowe – 0,44; korporacje – 0,06; organizacje profesjonalne – 0,05. Por. K. Kollman, *Outside lobbying*, dz. cyt., s. 53.

59 Grupy tego typu niechętnie patrzą na sytuację, gdy do procesu politycznego włączana jest opinia publiczna, ponieważ to zmniejsza ich wpływ. Trzeba jednak zaznaczyć, że jeśli chodzi o badania dotyczące ogólnie wszystkich rodzajów organizacji politycznych, a więc nie tylko grup biznesowych i nastawionych na zysk, to pokazują one, że wpływ organizacji na proces polityczny jest większy, gdy w debatę zaangażowana jest opinia publiczna. Por. P. Burstein, A. Linton, *The Impact of Political Parties Interest Groups and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns*, „Social Forces” 2002, vol. 81, nr 2, s. 395-396.

iż preferencje wyrażane za pomocą takiej aktywności będą dawać nieprawdziwy obraz rzeczywistości. Wydawanie dużych sum pieniędzy przez grupy na listowne czy też telefoniczne mobilizowanie obywateli, zdarzające się przypadki fabrykowania listów pochodzących rzekomo od obywateli czy też typowo marketingowo opracowywane kampanie medialne sprawiają, że można się zastanawiać, czy aby aktywność taka ma dobry wpływ na jakość systemu reprezentacji. Jest to oczywiście pewien problem. Opinia publiczna jest jednak plastyczna jedynie do pewnego momentu. Obojętne jakie wysiłki nie byłyby podejmowane przez grupę, nie uczyni się z tematu małoistotnego tematu bardzo istotnego i z tematu niepopularnego tematu cieszącego się ogromnym społecznym poparciem. Nie można zapomnieć, że lobbowany polityk jest jednostką świadomą i w tej grze lobbującej nie jest całkowicie bezwiedny. Co prawda nie wie, jaki jest rzeczywisty poziom poparcia społecznego dla danej kwestii, a zwłaszcza jaka jest jej istotność, ale wie, ile osób się z nim skontaktowało. Wie również przeważnie, jak duży wysiłek musiał zostać podjęty przez grupę, aby daną liczbę ludzi do kontaktu zmobilizować. Jest to dla niego bardzo ważna informacja, gdyż pozwala mu ocenić w przybliżeniu, jak naprawdę istotny społecznie jest temat. Im większy wysiłek jest podjęty przez grupę w celu wywołania takiej „spontanicznej” reakcji społecznej, tym można się spodziewać, że temat w rzeczywistości jest mniej istotny. Politycy wiedzą również, że poparcie społeczne w wielu przypadkach, na krótką metę, można kupić, a raczej wypożyczyć. Podejmując ogromny wysiłek organizacyjny, można sprawić, że dużo ludzi napisze list, zadzwoni. Polityka interesuje jednak przede wszystkim to, czy wysiłek ten ma się jakoś do tego, co ci sami obywatele, którzy do niego piszą, pomyślą przy urnach wyborczych. W większości takich drogich, inspirowanych przez zamożne grupy kampanii nie ma to dużego przełożenia.

Patrząc na lobbing oddolny, można dojść do wniosku, że może być dobrym barometrem istotności tematów, które nurtują społeczeństwo. Rozpatrując to zjawisko jako kanał, dzięki któremu można odczytać, jak dany temat jest społecznie istotny i, do pewnego stopnia popularny, należy stwierdzić, że jest on kanałem dość wiarygodnym. Konsekwentnie możemy postawić tezę, że pomaga, legislatorom podejmować decyzje bliższe społecznym preferencjom,

a już na pewno determinuje ich, aby zajęli się sprawami, które są dla społeczeństwa istotne. Z tego punktu widzenia można wysnuć tezę, że wzbogaca on system polityczny i demokratyczny. Daje on możliwość wyrażenia swojej opinii obywatelom, którym naprawdę na czymś zależy. Obserwując, jakie grupy najczęściej używają tych strategii, można faktycznie pokusić się o stwierdzenie, że dają one siłę obywatelom.

Jednak należy również zauważyć, że zjawisko lobbingu oddolnego nie ogranicza się jedynie do sygnalizowania preferencji społecznych. Niezmiernie ważnym aspektem jest również ich kształtowanie. Grupy starają się, poprzez używanie różnego rodzaju środków przekazu, wpłynąć na to, co ludzie myślą na dany temat albo chociaż wpłynąć, aby dany temat był uznany przez ludzi za istotny. Tu ocena może być dwuznaczna. Z jednej strony poprzez takie kampanie obywatele dowiadują się o wielu istotnych politycznie kwestiach, o których wcześniej nie wiedzieli. W pewnym sensie można uznać takie kampanie za edukujące i aktywizujące politycznie obywateli, co oczywiście jest pożądane, gdy rozważamy jakość partycypacji społecznej. Jednak ze względu na charakter tych kampanii, można śmiało stwierdzić, że daleko im do kampanii typowo edukacyjnych. Ze względu na to, że kampanie takie mają służyć celom grupy, a więc osiągnięciu jak największego odzewu społecznego jak najmniejszym kosztem, są one kampaniami skrajnie stronnictwymi. W przypadku, gdy istnieje wiele grup prezentujących równie skrajne poglądy na obu krańcach spektrum, stronnictwość nie jest największym problemem, gdyż ludzie widzą obydwie strony medalu. Gdy istnieje jedna silna strona, która jest w stanie przeprowadzić ekstensywną kampanię „edukacyjną”, obraz rzeczywistości wokół problemu może zostać zniekształcony. Problemem jest również to, że kampanie takie zazwyczaj są prowadzone w oparciu o bardzo konfrontacyjną retorykę i antagonizujący język, co sprawia, że poziom konfliktu społecznego wzrasta, a szanse na koncyliacyjność maleją. Skuteczność kształtowania opinii społecznej poprzez grupy zależy w znacznej mierze od tego, z jakiego źródła przekaz pochodzi i to jest pewnym zabezpieczeniem przed tym, aby grupy naprawdę społecznie niepopularne mogły dowolnie kształtować opinię publiczną. Dlatego grupy posiadające świadomość małej popularności podejmują wysiłki,

aby to zabezpieczenie obejść. Po pierwsze, starają się kształtować swój wizerunek skrupulatnie, aby stopniowo nabierać społecznego zaufania. Po drugie, mogą starać się ukryć, że to właśnie one są odpowiedzialne za daną kampanię. Obydwa cele są raczej trudne do osiągnięcia, co nie oznacza, że grupy nie próbują. Gdy rozważamy kwestie medialnego kształtowania preferencji społecznych, na pewno nie da się nie wspomnieć, że duże znaczenie ma tu kwestia bezstronności czy też stronniczości mediów. Gdy bowiem uznajemy, że przekaz pochodzący od źródła źle postrzeganego społecznie, przykładowo kampania medialna sponsorowana przez korporację, nie ma dużej skuteczności, to już gdy podobne argumenty pojawiają się w ustach dziennikarzy, mogą one mieć zdecydowanie większe znaczenie. Co prawda mało prawdopodobne jest, że w mediach będą się pojawiać argumenty całkowicie sprzeczne z percepcją społeczną, ale pewna możliwość zakrzywienia oczywiście istnieje i dlatego grupy szczególną wagę przywiązują do utrzymywania dobrych stosunków z opiniotwórczymi dziennikarzami. Nie da się zaprzeczyć, że kontrola nad przekazem, a więc nad tym co, i jak się na dany temat mówi, jest z punktu widzenia grupy bardzo pożądana. Z kolei z punktu widzenia demokratyczności, stan taki jest jak najmniej pożądanym. Musimy więc zwrócić uwagę na Internet, który zdecydowanie zmienił oblicze lobbingu pośredniego. Internet stał się korzystnym alternatywnym kanałem do wyrażania swych opinii i przekonywania ludzi do swoich racji. Rewolucja informacyjna związana z rozpowszechnianiem się Internetu sprawia, że grupy, które wcześniej nie miałyby żadnych szans na bycie usłyszanym, w końcu taką szansę otrzymują. Rozprzestrzenienie się Internetu nie oznacza oczywiście, że całkowicie wyrównały się szanse grup bogatszych i biedniejszych. Ciągłe bowiem stworzenie i pozycjonowanie dobrej strony internetowej kosztuje. Nie są to jednak koszty porównywalne z opłacaniem mediów tradycyjnych.

Rozważając kwestię kształtowania preferencji społecznych przez grupy, nie należy twierdzić, że jest to proceder niewłaściwy. Grupy interesu i organizacje są jednymi z wielu podmiotów, które kształtują preferencje. Człowiek, uczestnicząc w życiu społecznym, jest nieustannie do czegoś nakłaniany, edukowany, a informacje, na podstawie których wyrabia sobie poglądy, docierają do niego z wielu źródeł, jak chociażby z mediów, grup koleżeńskich,

rodziny. Organizacje i grupy są po prostu kolejnymi rodzajami podmiotów, które starają się kształtować opinię. Wydaje się, że niewłaściwym byłoby im odmawiać do tego prawa. Istotne jest jednak, aby obywatele byli świadomi, kto stara się ich opinie kształtować. Jawność w tej kwestii jest podstawą, aby ludzie mogli dokonywać właściwych wyborów. Ważne więc, aby ludzie byli powiadamiani, że do tego, iż palenie nie jest szkodliwe, przekonuje ich Phillip Morris, który jedynie ukrywa się pod przykrywką National Smokers Alliances. Wiedza o tym pozwoli jednostce dokonać bardziej właściwego wyboru.

Lobbing oddolny jest jedną z form uczestnictwa politycznego, która pozwala zainteresowanym i świadomym politycznie obywatelom brać udział w procesie politycznym. Jest on po pierwsze wartościowym uzupełnieniem reprezentacji wyborczej, a po drugie zarówno uzupełnieniem⁶⁰, jak też czasami obywatelską przeciwwagą dla lobbingu tradycyjnego. Za pomocą lobbingu oddolnego decydenci polityczni są w stanie dość precyzyjnie, co leży w ich interesie, określić, co społeczeństwo albo jego część myśli na dany temat oraz, jak bardzo dana kwestia jest dla ludzi ważna. To z kolei, teoretycznie, pozwala im na podejmowanie decyzji bardziej przez społeczeństwo pożądaných. Dodatkowo lobbing oddolny ma jeszcze jedną bardzo istotną z punktu widzenia uczestnictwa politycznego cechę. Jest on bardzo skutecznym narzędziem aktywizacji społecznej. Ludzie, biorąc aktywny udział w kampaniach organizowanych przez grupy, uczestniczą w procesie politycznym w większym stopniu niż jest to w przypadku periodicznej aktywności przy urnie wyborczej. Sam udział w różnego rodzaju grupach i stowarzyszeniach bardzo pozytywnie oddziałuje na świadomość polityczną obywateli⁶¹, a dodatkowe zaangażowanie w prowadzone przez nie

60 Funkcjonuje powszechna opinia, że lobbing oddolny wzmacnia oddziaływanie lobbingu bezpośredniego w przypadku, gdy grupa stosuje je równocześnie. Por. D.M. Evans, *Lobbying the Committee: Interest Groups and the House Public Works and the Transportation Committee*, [w:] A. Cigler, B.A. Loomis, *Interest Groups Politics*, CQ Press, Washington D.C. 1991, s. 258.

61 Ludzie uczestnicząc w grupach i organizacjach, nabywają odpowiednich umiejętności politycznych oraz są w stanie w większym stopniu zrozumieć mechanizmy demokratyczne. Por. M.E. Warren, *Democracy and Association*, Princeton University Press, Princeton 2001, s. 72.

kampanie lobbingowe jeszcze potęguje ten efekt. Lobbing oddolny, pomimo zdarzających się prób jego wykorzystywania przez grupy nieposiadające szerszego poparcia społecznego, pozostaje ciągle w znacznej mierze lobbingiem obywatelskim. Za jego pomocą grupy obywateli są w stanie choć w pewnym stopniu zrównoważyć wpływ grup promujących interesy bardziej partykularne, uzyskiwany głównie poprzez lobbing bezpośredni oraz aktywność finansową podczas kampanii wyborczych. Można wnioskować, że dzięki istnieniu możliwości wykorzystywania kampanii angażujących opinię publiczną wyrównują się szanse polityczne pomiędzy grupami posiadającymi większe i mniejsze zasoby finansowe⁶².

Zjawisko lobbingu oddolnego w Stanach Zjednoczonych występuje na bardzo dużą skalę. W innych krajach nie jest ono być może jeszcze tak powszechne. Wydaje się, że podstawowym powodem jest tu specyfika amerykańskiego systemu politycznego opierającego się na jednomandatowych okręgach wyborczych, w którym występuje bardzo osobiste powiązanie konkretnej osoby z wyborcami z okręgu. To właśnie powiązanie, jak już wspomniano, leży u podstaw lobbingu oddolnego. Wydaje się więc, że właśnie systemy polityczne charakteryzujące się taką bardzo osobistą reprezentacją są najbardziej predestynowane do bycia podatnym gruntem dla zjawiska lobbingu oddolnego. Dodatkowo bezsprzecznie czynnikiem, który w przypadku amerykańskim wpływa na rozwój tego zjawiska, jest dość słaba pozycja partii politycznych i w związku z tym silna pozycja różnego rodzaju grup i organizacji reprezentacji interesów społecznych. Właśnie to, że wielu obywateli uważa, iż właśnie grupy, a nie partie polityczne wyrażają ich interesy, sprawia, że dużo chętniej przyłączają się oni do aktywności lobbingowej

62 Jak pokazują najbardziej ekstensywne badania nad wpływem zasobów finansowych grup i osiąganym przez nie wpływem, posiadanie dużych zasobów finansowych i wykorzystywanie ich w kampaniach lobbingowych wcale nie przekłada się bezpośrednio na sukcesy polityczne. Jest to w dużej mierze związane z tym, że grupy obywatelskie, które nie dysponują dużymi sumami pieniężnymi, dysponują innymi zasobami – masowym członkostwem i poparciem społecznym, które stanowią przeciwwagę. Por. B.L. Leech, F.R. Baumgartner, J.M. Berry, M. Hojnacki, D.C. Kimball, *Does Money Buy Power? Interest Group Resources and Policy Outcomes*, Artykuł zaprezentowany na konferencji Midwest Political Science Association, Chicago 12-15, kwiecień 2007.

tychże grup. Nie można również zapominać, że charakter ciał legislacyjnych w Stanach Zjednoczonych, z ich małym upartyjnieniem, bardziej sprzyja zwiększonemu wpływowi działalności lobbingsowej prowadzonej przez grupy niż ma to miejsce w przypadku innych krajów⁶³. W końcu czynnikiem, który zdecydowanie ułatwia rozwój tego zjawiska, jest postęp technologiczny, a ściślej upowszechnianie się nowych sposobów komunikacji, które w przypadku Stanów Zjednoczonych są bardzo zaawansowane. Należy się jednak spodziewać, że również w innych krajach zjawisko to będzie przybierało coraz większą skalę i w oparciu o doświadczenia amerykańskie, zarówno negatywne, jak i pozytywne, lobbying oddolny będzie coraz częściej wykorzystywany. Jak pokazuje bowiem przykład amerykański, lobbying taki może perspektywicznie stawać się skutecznym narzędziem zarówno reprezentacji, jak i wpływu.

63 Jak pokazują badania porównawcze. Por. M. Bennedsen, S.E. Feldmann, *Lobbying Legislatures*, „Journal of Political Economy” 2002, vol. 110, nr 4, s. 919-946.