

## PRZYDATNOŚĆ MODELI ZACHOWAŃ I WPŁYWU GRUP INTERESÓW W PRZEWIDYWANIU KSZTAŁTU POLITYKI ROLNEJ

*Szczepan Figiel, Justyna Kufel*

Samodzielna Pracownia Zastosowań Matematyki w Ekonomice Rolnictwa  
Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB  
Kierownik: prof. dr hab. Włodzimierz Rembisz

Słowa kluczowe: grupy interesu, modele wpływu, polityka rolna

*Key words: interest groups, influence models, agricultural policy*

**S y n o p s i s.** W artykule przedstawiono istotę teoretycznych modeli zachowań i wpływu grup interesu oraz syntetyczną ocenę ich przydatności w przewidywaniu i wyjaśnianiu kształtu polityki rolnej. W szczególności wskazano ograniczenia i możliwości związane z zastosowaniem tych modeli w objaśnianiu przebiegu procesu dochodzenia do określonych rozstrzygnięć w postaci konkretnych instrumentów realizacji tej polityki w danych uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych.

### WSTĘP

Standardowe definicje polityki gospodarczej akcentują znaczenie roli państwa i jego organów decyzyjnych w kształtowaniu charakteru tej polityki [Winiarski 2004]. Taki sposób definiowania może sugerować, że określone rozstrzygnięcia w sferze polityki gospodarczej, w postaci przyjętego zestawu instrumentów i podejmowanych działań służących realizacji założonych celów, są wynikiem obiektywnych decyzji opartych na racjonalnych przesłankach ekonomicznych. Byłoby to jednakże mało realistyczne widzenie procesu kształtowania polityki gospodarczej, które pomijałoby rolę i znaczenie różnych grup interesu zabiegających o uwzględnienie rozwiązań służących osiągnięciu ich partykularnych celów.

Analiza zachowań i wpływu grup interesów na proces formowania polityki rolnej jest przedmiotem zainteresowania ekonomii politycznej, w ramach której powstały modele grup interesów. W definiowaniu profili politycznych wykorzystuje się w szczególności teorię wyborów publicznego. W obrębie związanej z nią problematyki bada się trudno przewidywalne zmiany polityczne, poszukując przyczyn podjęcia określonych decyzji politycznych. Wyróżnia się dwa zasadnicze podejścia w tym zakresie. Po pierwsze, od strony działań zbiorowych i grup interesu, w którym zakłada się, że osoby i organizacje o podobnych interesach łączą siły i zaczynają wywierać wpływ na arenie politycznej. Po drugie, od strony głosujących i ich zachowania, w którym zakłada się, że partie polityczne i rządy, definiując swoje profile,

biorą pod uwagę zachowania głosujących [Oskam 2009]. W efekcie to, dlaczego podejmowane są określone decyzje polityczne, wyjaśniane jest w oparciu o dwa główne modele procesu podejmowania decyzji politycznych: modele grup interesu i modele głosowania. W modelach grup interesów odzwierciedlane są np.: interesy rolników i przedstawicieli powiązanych z rolnictwem gałęzi przemysłu i usług. Są to grupy lobbystyczne, natomiast modele głosowania prawie zawsze wykorzystywane są w pojedynczych kwestiach, nie podczas wielowymiarowego modelowania procesu podejmowania decyzji odnośnie konkretnej polityki rolnej.

Celem artykułu jest próba oceny przydatności teoretycznych modeli zachowań i wpływu grup interesu w przewidywaniu i wyjaśnianiu kształtu polityki rolnej na podstawie przeglądu aktualnego stanu zastosowań tego typu modeli oraz analizy możliwości ich praktycznego wykorzystania w trafnym antycypowaniu rozstrzygnięć w sferze polityki rolnej, jakich należy oczekiwać w określonych uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych.

## RODZAJE MODELI GRUP INTERESÓW I ICH ISTOTA

W naukach politycznych nie ma całkowitej zgody odnośnie znaczenia terminu „grupa interesu”, wykorzystania grupy interesu jako koncepcji badawczej, wyznaczników spełniania roli tych grup (lobbying, presja, poszukiwanie renty, działania zbiorowe), a nawet samego użycia tego terminu (grupy nacisku, lobby, zorganizowane interesy). W artykule przyjęto, że grupa interesu to grupa ludzi, którzy w celu realizacji wspólnego interesu działają wspólnie, wpływając na rząd lub inne organy władzy. Definicja ta jest zbliżona do definicji Ivo Bischoffa [2003], który stwierdził, że grupy interesów to zbiorowości zdolne do podejmowania zorganizowanych działań oraz reprezentowania wspólnego interesu wobec organów władzy publicznej. Jako aktywni uczestnicy procesu politycznego próbują oni wywierać wpływ na decyzje podejmowane przez rządzących polityków. Można wyróżnić następujące główne rodzaje modeli grup interesów: wczesne modele w tradycji Olsona, gry kooperacyjne i funkcje kompromisu, funkcje wpływu i głosowania, modele wspólnej agencji z kontrybucjami oraz modele transmisji informacji.

W przypadku modeli opartych na założeniach koncepcyjnych zaproponowanych przez Mancura Olsona [1965] uprzywilejowane traktowanie grup producentów rolnych w uprzemysłowionych gospodarkach rynkowych często tłumaczone jest względnie małą wielkością grupy, względną homogenicznością interesów i szerokim wachlarzem zachęt zwiększających efektywność wpływu politycznego grup producentów rolnych w porównaniu z innymi grupami w społeczeństwie. Główną cechą tego typu modeli jest to, że zmiennymi niezależnymi są zmienne, za pomocą których można opisać strukturę grup interesów (np.: rozmiar grup, ich liczba, koncentracja geograficzna) oraz motywy działań grup interesów podczas zdobywania poparcia. Modele te krytykowane są z kilku powodów. Po pierwsze, ze względu na ignorowanie roli, jaką w formułowaniu kierunków polityki rolnej odgrywają twórcy polityki. Po drugie, niektórzy badacze udowadniają, że zmianie stopnia ochrony rolników towarzyszy znacznie więcej niż tylko poprawa infrastruktury i edukacji na terenach wiejskich [Anderson 1986, Anderson, Tyers 1988, Swinnen 1992]. Niektórzy dowodzą wprost, że teoria Olsona nie jest spójna w tym zakresie z obserwacjami empirycznymi [Gorter, Tsur 1991, Koning 1990]. Po trzecie, w przypadku innych sektorów i gałęzi przemysłu nie ma jednoznacznych dowodów na istnienie związku między charakterystykami działań zbiorowych,

np. rozproszeniem geograficznym grup a wpływem politycznym mierzonym poprzez wynik polityczny [Potters, Sloof 1995]. Trudno uzasadnić, dlaczego rolnictwo miałoby stanowić w tym względzie wyjątek.

Charakterystyczną cechą modeli gier kooperacyjnych i funkcji kompromisu jest skupienie się na koalicjach, nie zaś na indywidualnych podmiotach, wynikach (uzasadnionych kompromisach) lub ruchach strategicznych. Chociaż są one mniej formalne, nie stwarzają problemów z arbitralnością w kwestii specyfikacji ruchów. Przy założeniu kolektywnej racjonalności, wyniki polityczne są efektywne, co oznacza ich zgodność z maksymalizacją ważonych użyteczności zaangażowanych graczy. Bardziej formalnie można założyć, że  $n$  grup interesów może zostać wyróżnionych w odniesieniu do polityki  $x$  i że  $v^i(x)$  to odpowiednio korzyści netto lub użyteczność grupy  $i$  ( $i=1, \dots, n$ ),  $\mu^i$  oznacza wagę wpływu politycznego grupy. W efekcie założenie behawioralne leżące u podstaw modelu powoduje, że  $x$  prowadzi do maksymalizacji funkcji  $P(x) = \sum_i \mu^i v^i(x)$ . Chociaż funkcja ta wygląda jak funkcja dobrobytu społecznego, nie powinna być tak traktowana, ponieważ wagi wpływu opierają się na analizie pozytywnej, nie normatywnej. W konsekwencji nazywa się ją polityczną funkcją dobrobytu.

Modele funkcji wpływu i funkcji głosowania odnoszą się do dwóch kanałów wpływu, wynikających ze sposobu, w jaki grupy interesów oddziałują na politykę, a mianowicie bezpośrednio (wpływając na zachowanie twórców polityki) oraz pośrednio (wpływając na zachowanie głosujących). Charakterystyczne dla tego rodzaju modeli jest skupienie uwagi na zachowaniu grup interesów, podczas gdy wpływ na tworzenie polityki i zachowanie głosujących są po prostu zakładane. Ponadto, podczas gdy w pierwszym typie modeli brakuje dokładnego opisu natury działania, w drugim pojawiają się kontrybucje na kampanię (ang. *campaign contributions*).

Modele wspólnej agencji z kontrybucjami opierają się na podejściu zaproponowanym przez B. Douglasa Bernheima i Michaela Whinstona [1986], tłumaczącym dlaczego właściwie pojawia się wpływ, a upowszechnionym dzięki pracom Gene Grossmana i Elhanana Helpmana [1994, 2001]. Zakładając, że część elektoratu zorganizowana jest w  $n$  grup interesu lub lobby, zsumowany dobrobyt członków grupy interesów  $i$  wynosi  $v^i(x)$ , zaś dobrobyt tych niezorganizowanych  $v^u(x)$ , gdzie  $x$  to polityka rządowa. Przed określeniem polityki grupy lobbujące oferują twórcy polityki kontrybucje zależne od wartości  $x$  oznaczone przez  $c^i(x)$  (harmonogramy kontrybucji). Dobrobyt netto grupy  $i$  wynosi  $w^i(x) = v^i(x) - c^i(x)$ . Zakłada się, że twórca polityki przejmuje całość kontrybucji  $c(x) = \sum_i c^i(x)$  na cele kampanii i inne oraz łączy dobrobyt  $v(x) = \sum_i v^i(x) + v^u(x)$ . Dokładniej zakłada się, że celem twórcy polityki jest maksymalizacja  $c(x) + \gamma v(x)$ , przy czym  $\gamma \geq 0$ . Gra między lobbystami a twórcą polityki składa się z dwóch etapów: równoczesne ustalanie harmonogramów kontrybucji przez grupy interesów, a następnie tworzenie polityki. W stanie równowagi harmonogramy  $\{c^i(x)\}$  są takie, że każde lobby maksymalizuje łączny dobrobyt netto swoich członków, biorąc pod uwagę harmonogramy innych grup i przewidywaną odpowiedź polityczną twórcy polityki, podczas gdy celem polityki  $x$  jest maksymalizacja celów twórcy polityki przy danych harmonogramach.

Ważnym rodzajem aktywności grupy interesów jest transmisja informacji, np. odnośnie poparcia kandydatów w wyborach lub przekazywanej kandydatom informacji ważnej z punktu widzenia grup wyborczych. Transmisja informacji jest kluczową rolą grup interesów nie tylko podczas wyborów. Codziennie informują one twórców polityki o możliwych konsekwencjach stworzonych przez nich polityk, będąc często lepiej poinformowanymi odnośnie powiązanych z nimi kwestii. Wskutek konfliktów interesów można ponadto oczekiwać fałszywych zachowań strategicznych grup interesów, co utrudnia badania w tym zakresie.

Zobrazowaniem takiej sytuacji, a zarazem dobrym przykładem modelu transmisji informacji, jest model lobbowania Jana Pottersa i Fransa van Windena [1990, 1992]. W modelu tym zakłada się, że twórca polityki musi wybrać między dwiema politykami  $x_1$  i  $x_2$ . Wyплаты z tytułu tych polityk dla twórcy polityki i dla grupy interesów określone są w zależności od danego stanu rzeczywistości (ang. *state of the world*)  $t_1$  lub  $t_2$  w następujący sposób:

	$t_1$	$t_2$
$x_1$	$a_1, 0$	$0, 0$
$x_2$	$0, b_1$	$a_2, b_2$

Wyrażenia  $a_i(b_i)$  oznaczają znormalizowane wypłaty dla twórcy polityki (grupy interesów) i są one pozytywne ( $a_i, b_i > 0, i=1,2$ ). Z tego powodu twórca polityki preferuje  $x_1$  w stanie  $t_1$ , podczas gdy grupa interesów zawsze preferuje  $x_2$ , czyli istnieje częściowy konflikt interesów. To, który ze stanów przeważa, stanowi prywatną informację grupy, co oznacza, że grupa zna swój stan ( $t_1$  lub  $t_2$ ). Twórca polityki zna tylko prawdopodobieństwo  $p(1-p)$ , że grupa jest w stanie  $t_2(t_1)$ . Zakładając, że  $p < a \equiv a_1/(a_1+a_2)$ , twórca polityki wybierze  $x_1$  na podstawie swojego wcześniejszego przypuszczenia  $p$ . Z drugiej strony, zanim twórca polityki podejmie decyzję, grupa może wysłać wiadomość ( $m$ ) o stałym koszcie ( $c > 0$ ) lub jej nie wysłać ( $n$ ), co nic nie kosztuje. Niech  $s_i$  oznacza prawdopodobieństwo, że stan  $t_i$  wysła wiadomość ( $m$ ), a  $r(s)$  jest prawdopodobieństwem, że twórca polityki odpowiada  $x_2$  po sygnale  $s=m, n$ . Następnie powstają dwa stany równowagi tej gry między nadawcą a odbiorcą:

- (1) jeśli  $b_1 < c < b_2$ :  $s_1=0, s_2=1, r(n)=0$  i  $r(m)=1$
- (2) jeśli  $c < b_1 < b_2$ :  $s_1=p(1-a)/(1-p)a, s_2=1, r(n)=0$  i  $r(m)=c/b_1$

W reżimie (1) koszty lobbowania są zaporowe dla złego stanu  $t_1$ , który chce zachować milczenie, lecz nie dla dobrego stanu  $t_2$ , który chce ujawnić prawdę. W konsekwencji, tylko ten drugi wysła wiadomość, umożliwiając twórcy polityki podjęcie decyzji przy pełnej informacji. Jeśli koszty lobbowania nie są zaporowe, reżim (2), to „stan dobry” zawsze oznacza lobbowanie, natomiast „stan zły” tylko od czasu do czasu. Naśladowanie dobrego stanu powoduje, że twórca polityki trzyma się  $x_1$ , ponieważ nie jest zdolny do rozróżnienia stanów. Czasem zły stan skłania twórcę polityki do rezygnacji z odpowiedzi na wiadomość. Ponieważ wiadomość może pochodzić od obu stanów, funkcja informacyjna lobbowania jest w tym reżimie słabsza. Lobbowanie wzrasta ze wzrostem  $p$  (odzwierciedlającym skłonność twórcy polityki do wyboru  $x_2$ ), im mniejsze są koszty i im większa pula (poprzez zamianę z reżimu (1) na (2)). Wpływ lobbowania  $r(m)$  wzrasta z wyższymi kosztami i niższą pulą ( $b_1$ ). W równowadze (z  $p < a$ ) lobbowanie nie może zaszkodzić twórcy polityki lub grupie interesów. Jednakże w przypadku, gdy  $p > a$ , w równowadze grupa, bez względu na swój stan, zawsze lobbuje, nawet gdy odpowiedź twórcy polityki ( $x_2$ ) pozostaje taka sama jak przy braku lobbowania. Oznacza to, że lobbowanie może być czystą stratą społeczną.

W modelowaniu zachowań grup interesów bardzo istotnym aspektem są sposoby i kanały wpływu. Zwykle brany jest pod uwagę jeden sposób wpływu (np. kontrybucje lub transmisja informacji) i jeden kanał wpływu (politycy). W praktyce jednakże grupy interesów mogą sięgać po wielorakie sposoby i kanały, zatem wyciąganie wniosków z badań skupiających się na tylko jednym sposobie lub kanale może być ryzykowne. Tymczasem stosunkowo niewiele modeli daje możliwość uwzględnienia różnorodności zarówno sposobów, jak i kanałów wpływu. W pierwszym przypadku może być to lobbying, presja, wymuszenie strukturalne lub reprezentacja. W drugim – grupy interesów mogą wybierać między usta-

wodawcami, biurokratami lub kandydatami politycznymi (w kraju i za granicą). Mogą także wybrać kilku z nich w celu rozszerzenia popierającej ich koalicji. Ponadto, twórcy polityki, na których orientują się grupy interesu, mogą pochodzić z różnych szczebli rządowych (np. ustawodawcy lub biurokraci), jak również z różnych poziomów (poziom miasta, województwa, kraju). Dodatkowo, grupa interesu może występować samodzielnie, zatrudnić specjalistów, zawrzeć sojusz lub wesprzeć się organizacją pośredniczącą.

#### MOŻLIWOŚCI PRAKTYCZNEJ APLIKACJI MODELI GRUP INTERESÓW W ANALIZIE PROCESU KSZTAŁTOWANIA KRAJOWEJ I UNIJNEJ POLITYKI ROLNEJ

Według Fransa van der Zee [1997] większość grup interesów oddziałujących na politykę rolną, reprezentujących rolników bądź firmy dostarczające środki produkcji lub firmy przemysłu przetwórczego, może być potraktowana jako grupy społeczno-ekonomiczne, z wyjątkiem grup środowiskowych, którymi mogą być grupy przyczynowe lub promocyjne. Chociaż stopień organizacji grup interesów w obszarze polityki rolnej różni się znacząco między krajami, to można zaobserwować pewne ogólne, uniwersalne prawidłowości. Interesy rolników i sfer agrobiznesu, takich jak przemysł dostarczający środki produkcji, przemysł zaangażowany w przetwórstwo i produkcję żywności, a także przemysł zaangażowany w dystrybucję produktów rolniczych i żywnościowych (handel i transport), w demokratycznych uprzemysłowionych gospodarkach rynkowych są z reguły dobrze reprezentowane w sposób zorganizowany. W konsekwencji związane z rolnictwem i całym agrobiznesem grupy społeczno-ekonomiczne można zaliczyć do formalnych grup interesów. Konsumenty i podatnicy mają natomiast relatywnie niższy poziom organizacji, czego przyczyną jest sama natura ich interesów, które są bardziej zróżnicowane, rozproszone i często rozbieżne, co w znacznym stopniu wpływa na ich możliwość organizacji i wpływu na politykę rolną.

Empiryczna analiza wpływu grup interesów w zakresie kształtowania polityki rolnej powinna rozpoczynać się od identyfikacji zaangażowanych graczy, ich motywów i powiązanych z nimi potencjalnych udziałów w zyskach. Użyteczne w procesie identyfikacji i tworzenia odpowiedniego obrazu współzależności są także koncepcje sieci politycznej i wspólnoty politycznej. Ważnymi kryteriami selekcji w obszarze polityki rolnej są: pozycja członka grupy w procesach ekonomicznych oparta na aktywności produkcyjnej lub konsumpcyjnej, wykorzystanie czynników produkcji, pozycja w łańcuchu produkcyjnym i marketingowym, typ orientacji (eksportowa czy importowa) oraz czynniki i zachęty dochodowe. Stopień organizacji grup interesów stanowi wstępną wskazówkę odnośnie stopnia konsensusu, homogeniczności preferencji politycznych, interesów, a także służy jako operacyjne kryterium zróżnicowania między różnymi rodzajami interesów w ramach szerokiej i heterogenicznej kategorii rolników. Wprawdzie zgodnie z teorią Olsona, mała liczba członków grupy może ułatwić identyfikację „gapowiczów” i organizację działań zbiorowych, co wpływa na możliwości uzyskania wpływu politycznego, jednak fakt, że grupa jest mała, niekoniecznie musi automatycznie sprawiać, że jej wpływ polityczny staje się duży w sensie absolutnym lub nawet względnym. Duże grupy mogą być także potencjalnie wpływowe nie tylko wskutek liczby oddanych głosów, lecz także jako lobby, jeśli selektywne zachęty są dla nich wystarczające.

Modele grup interesów można uznać za bardzo przydatne ujęcie metodyczne problemu w wyjaśnieniu natury wspólnej polityki rolnej (WPR). Komisja Europejska (KE) i Rada Unii Europejskiej ze względu na dotychczasowy brak silnych, bezpośrednich wpływów ze strony Parlamentu Europejskiego (PE), a także wyborców na poziomie Wspólnoty wydają się wysoce podatne na lobbowanie i wpływ grup interesów. Podatność ta jest wzmacniana przez ograniczony rozmiar aparatu administracyjnego KE, co czyni ją w porównaniu do jej narodowych odpowiedników, bardziej zależną od wiedzy eksperckiej i informacji odnośnie zorganizowanych interesów, pojawiających się w jej prawnym i administracyjnym obszarze zainteresowań. Grupy interesu służą przy tym KE nie tylko jako partnerzy pomagający w oszacowaniu politycznej wykonalności danych propozycji politycznych, ale także odgrywają ważną rolę w procesie legitymizacji i wsparcia decyzji politycznych KE. Taki sposób podejmowania decyzji czyni modele grup interesów szczególnie przydatnymi do opisu i analizy procesu kształtowania polityki rolnej przez KE. Szczególnie interesujące wydaje się wykorzystanie modeli funkcji wpływu, głównie z powodu orientacji tego typu modeli na proces rywalizacji o wpływy polityczne między grupami interesu oraz koszty społeczne wyboru określonych instrumentów politycznych. Modele te sprawdzają się najlepiej w wyjaśnianiu przebiegu procesu wpływania na wynik polityczny. Niedostatkami tego podejścia jest natomiast brak zadowalających możliwości wyjaśniających, jeśli chodzi o samą formę zmiennych zależnych. Przyjmują one formę zagregowanego miernika ochrony lub wsparcia (np. nominalny lub efektywny współczynnik ochrony), lub ceny wsparcia rządowego w odniesieniu do pojedynczego towaru albo grupy towarów, co nie pozwala na dostatecznie wnikliwe spojrzenie na kwestię wyboru instrumentów polityki.

Polityki rolne formułowane przez kraje członkowskie na poziomie narodowym różnią się znacząco od WPR. Różnice między państwami członkowskimi w kwestii wyboru poziomów dla poszczególnych instrumentów polityki rolnej z wcześniej wybranego ich zestawu odzwierciedlają różnice w preferencjach politycznych tych krajów. Połączenie tych dwóch struktur podejmowania decyzji w jeden model z zakresu ekonomii politycznej staje się trudniejsze, jeśli chce się uwzględnić fakt, że obszary legislacyjny, fiskalny i administracyjny na poziomie krajów członkowskich i Wspólnoty nie są tak całkowicie rozłączone. Wspólne podejmowanie decyzji w tych obszarach ma miejsce dosyć często. Podejmowanie decyzji na poziomie Wspólnoty zależy w wysokim stopniu od uzyskania zgody na poziomie rządów krajowych, zaś kraje członkowskie napotykać na ograniczenia w postaci prawa unijnego. W takim wzajemnie się blokującym i współzależnym systemie wspólnego podejmowania decyzji śledzenie motywów i aktywności poszczególnych uczestników procesów politycznych na poziomach unijnym i krajowym w celu przewidzenia ostatecznych decyzji politycznych wydaje się nadzwyczaj trudne i skomplikowane.

Przezwyciężenie niektórych trudności w modelowaniu procesu kształtowania polityki rolnej staje się możliwe dzięki nowym rozwiązaniom metodycznym o charakterze interdyscyplinarnym, uwzględniającym wpływ grup interesów w analizach WPR. Jednym z nich jest koncepcja politycznej sieci społecznej, którą można wykorzystać w badaniach empirycznych, jeśli wziąć pod uwagę szeroki zestaw zarówno grup interesów, jak i twórców polityki. Podejście to przyczyniło się do lepszego zrozumienia złożonego procesu formułowania polityki w systemach demokratycznych. Co więcej, możliwa jest jego aplikacja w praktyce, aczkolwiek nie doczekało ono się póki co szerokiego rozpowszechnienia w obszarze nauk politycznych ani w literaturze z obszaru ekonomii politycznej, ponieważ było

krytykowane przede wszystkim za brak mikroekonomicznych podstaw odnośnie wpływu politycznego. Nie mniej jednak w ramach tego typu podejścia stworzony został model wpływu politycznego grup interesów, w którym jednocześnie uwzględniono zachowania wielu różnych grup interesów i różnych twórców polityki. Nie tylko dopuszczono w nim interakcje między twórcami polityki i grupami interesów, lecz także równocześnie między różnymi grupami interesów. Koncentrując się na dostarczeniu politycznie wartościowych środków założono, że procesy wymiany politycznej między różnymi grupami interesów i politykami zorganizowane są w sieci politycznej [Henning 2000, 2004]. Model ten otrzymano dzięki rozwinięciu modelu wymiany politycznej Jamesa Colemana [1966].

Uwzględniono w nim fakt, iż aktywności związane z lobbowaniem w odniesieniu do wymiany politycznie cennych środków nieodłącznie pociągają za sobą problem zachowania oportunistycznego, co wcześniej było pomijane w literaturze. Właśnie w celu uniknięcia zachowania oportunistycznego wymiana polityczna osadzona jest w relacjach sieci społecznej. Od strony formalnej model wywodzi się z modelu wymiany politycznej, do którego włączono koszty transakcyjne, po czym podejście ekonomiczne odnośnie wpływu politycznego grup interesów połączono z podejściem socjologicznej sieci politycznej, dzięki czemu uzyskano możliwość bezpośredniej aplikacji w praktyce i testowania. Przykładowo, wykorzystując metody ilościowe można dokonać pomiaru wpływu politycznego pojedynczych grup interesów i w efekcie określić ostateczny wynik polityczny [Henning 2004]. Od strony teoretycznej, sieciowa organizacja wpływu politycznego pozwala na uwzględnienie faktu, że konkurujące ze sobą grupy nie tylko wymieniają środki wpływu bezpośrednio z twórcami polityki, ale także pośrednio przez inne grupy interesów lub innych twórców polityki, minimalizując koszty transakcyjne takiej wymiany. Ponadto, wskutek istnienia efektów zewnętrznych wymiany kontroli politycznej strategię lobbowania różnych grup interesów są w modelu strategicznie współzależne. Negatywne efekty zewnętrzne wymiany kontroli politycznej implikują lobbowanie przeciwdziałający, natomiast pozytywne efekty – problem „gapowicza” między grupami interesów o podobnych preferencjach politycznych. W celu uniknięcia problemu „gapowicza” można ustanowić określony sposób organizacji wpływu politycznego przez główne organizacje i nieformalne długoterminowe koalicje między grupami interesów.

W celu zilustrowania możliwości zastosowania takiego modelu, C. Randall Henning [2004] wybrał proces formułowania WPR z wykorzystaniem uproszczonej wersji modelu ogólnego. WPR została potraktowana jak doskonały przykład polityki obciążonej działaniem specjalnych grup kosztem ogółu społeczeństwa [Koester 1977]. Jest to trafny przykład badania procesu tworzenia polityki unijnej na poziomie operacyjnym, bazujący na osiągniętych porozumieniach konstytucyjnych. WPR została wybrana także ze względu na wysoki udział wydatków na tę politykę w unijnym budżecie. Grupy interesów aktywne w jej tworzeniu, to wszystkie narodowe związki rolników i główne spółdzielnie rolnicze, lecz także stowarzyszenia z obszaru handlu rolnego i przemysłu żywnościowego oraz związki i stowarzyszenia konsumentów.

Henning przyjął, że system unijny jest systemem wielopoziomowym, w którym władza rozkłada się między niższe i wyższe poziomy rządzenia. Rządy krajowe samodzielnie odpowiadają za tworzenie polityki na niższym poziomie krajowym i dzielą odpowiedzialność z innymi rządami krajowymi na wyższym, ponadnarodowym poziomie. Taki system oferuje grupom interesów więcej możliwości dostępu niż systemy jednopoziomowe lub federalny system współpracy. Narodowymi politykami są stałe przedstawicielstwa krajów i rządy narodowe (członkowie Rady), a politycy ponadnarodowi to KE i grupy w PE.

Przyjęto, że gracze rządowi wyrażają zapotrzebowanie na wsparcie publiczne i wiedzę ekspercką, a w zamian za to oferują kontrolę nad decyzjami politycznymi i monitorują informacje. Z drugiej strony, grupy interesów są dostarczycielami wsparcia i wiedzy eksperckiej wymienianej za kontrolę tych polityk, którymi ich członkowie są najbardziej zainteresowani, oraz za monitoring sytuacji. W modelu założono, że gracze wymieniający takie środki wpływu politycznego ponoszą koszty transakcyjne w odniesieniu do każdego z graczy. Założono, że WPR jest regulowana na drodze procedury konsultacji, w której tylko KE i Rada UE mają władzę ustawodawczą. PE jako trzeci gracz rządowy nie jest całkowicie pozbawiony władzy, ponieważ jego zadaniem jest określenie budżetu. Ma on także dobrą pozycję pośredniczącą (ang. *brokerage position*) w procesie operacjonalizacji polityki rolnej.

Ogólnie biorąc, główne wyniki empirycznej aplikacji modelu w analizie procesu tworzenia WPR stanowią dowód, że model wymiany uwzględniający lobbowanie umożliwił sformułowanie prawdopodobnie najlepszej prognozy ilościowej wyniku politycznego reformy MacSharry'ego [Henning 2004]. Pokazano, że wartość prognozy modelu wymiany spada znacząco wraz z pominięciem działalności lobbingsowej. Zaobserwowano także silny wpływ polityczny grup interesów. W sumie w stanie równowagi kontrolują one 37% całości środków kontroli politycznej. Główny odływ kontroli politycznej pochodzi z krajowych ministerstw, które silnie są uzależnione od informacji eksperckich i wsparcia politycznego ze strony grup interesów. Wpływ polityczny jest silnie stronniczy na korzyść interesów rolników. Z drugiej strony, z powodu heterogenicznych preferencji politycznych wśród krajowych rolniczych grup interesów, ostateczny wpływ działalności lobbingsowej rolników na wynik polityczny jest umiarkowany, choć znaczny w porównaniu ze wspólnym wpływem politycznym. Ponadto, system lobbowania podczas tworzenia WPR charakteryzuje się wysokim udziałem pośredniczących transferów środków między grupami interesów i twórcami polityki w całkowitej wielkości transferów środków. Co interesujące, transfery nie pojawiają się tylko między grupami interesów o wspólnym interesie, np. między kluczowymi organizacjami międzynarodowymi i ich krajowymi organizacjami członkowskimi, ale także między konkurującymi ze sobą grupami interesów, np. ponadnarodowymi organizacjami rolniczymi, organizacjami handlu rolnego, jak również organizacjami przemysłu żywnościowego i konsumpcyjnymi. Najbardziej znanymi pośrednikami są natomiast właśnie ponadnarodowe organizacje rolnicze, a także politycy krajów członkowskich, np. stałe przedstawicielstwa lub ministrowie rolnictwa, co potwierdza ich silne polityczne zakorzenienie w systemie politycznym WPR.

Innym przykładem prac nad poszukiwaniem rozwiązań w zakresie analizy procesu kształtowania się WPR jest matematyczny model gry wieloosobowej opracowany w ramach badań prowadzonych w Programie Wieloletnim realizowanym w latach 2005-2009 w IERiGŻ-PIB w Warszawie [Fiegel, Hamulczuk 2010]. Podstawowym założeniem koncepcyjnym modelu jest to, że rozbieżności interesów między zainteresowanymi stronami (graczami) prowadzą do tworzenia się koalicji, których członkowie (koalicjanci) zobowiązują się do reprezentowania wspólnego stanowiska, podejmując jednakową decyzję w celu przegłosowania projektu określonej polityki.

Potencjalne przesłanki rozbieżności w postrzeganiu korzyści i kosztów z tytułu likwidacji, reformy bądź zachowania WPR w dotychczasowym kształcie wynikają z dalece zróżnicowanego postrzegania szeroko pojętego znaczenia ekonomiczno-społecznego rolnictwa i obszarów wiejskich w poszczególnych krajach członkowskich. W konsekwencji, w jakiegokolwiek debacie na temat przyszłości WPR, polaryzacja interesów praktycznie rzecz biorąc,



jest nieuchronna. Odmiennosc nastawienia krajów członkowskich wobec WPR w obecnym kształcie może wynikać także z tego, czy dany kraj jest płatnikiem czy beneficjentem netto oraz z tego, jaka część otrzymywanych przez niego transferów jest związana z WPR. W latach 2007-2013 grono płatników netto to 10 krajów, zaś grono beneficjentów netto to 17 krajów (największym z nich jest Polska). Kraje będące płatnikami netto i niebędące beneficjentami WPR to jej naturalni przeciwnicy, natomiast najwięksi beneficjenci WPR to jej obrońcy. W tych okolicznościach należy się też spodziewać istotnej różnicy stanowisk odnośnie akceptowalnego charakteru i zakresu zmian WPR. Wszystko to oznacza naturalne dążenie do formowania się koalicji na rzecz: zachowania *status quo*, całkowitej rezygnacji ze WPR albo przyjęcia rozwiązania kompromisowego mieszczącego się między dwoma pierwszymi, skrajnymi rozstrzygnięciami. Każdy koalicjant negocjuje w porozumieniach bilateralnych zakres kosztów, które musi ponieść na rzecz drugiego gracza, oraz zakres korzyści, które uzyska od drugiego gracza. Percepcja oraz wycena kosztów i korzyści uwarunkowana jest z jednej strony interesem sektorowym, wynikającym głównie ze znaczenia rolnictwa i obszarów wiejskich w poszczególnych krajach członkowskich, a z drugiej strony ogólnym interesem gospodarczo-politycznym, wynikającym z innych celów narodowych wykraczających poza sektorową optykę. Z przeprowadzonych symulacji wynika, że WPR nie może być radykalnie zreformowana, ponieważ potencjalne koalicje przedstawicieli różnych krajów formowane w postaci grup interesów będą skutecznie blokowały daleko idące zmiany.

## PODSUMOWANIE

Posługiwanie się modelami grup interesów daje możliwość bardzo interesującego, teoretycznego spojrzenia na proces kształtowania polityki rolnej, jak również pomaga w formułowaniu stosownych hipotez. Aplikacja empiryczna tych modeli napotyka jednak na pewne znaczące ograniczenia. Za najbardziej obiecujące w wyjaśnianiu zmian kierunków polityki w czasie można uznać modele funkcji preferencji politycznych, które są użyteczne w przedstawianiu siły politycznej grup zaangażowanych w proces polityczny w określonym czasie. Ich główną wadą jest jednak to, że formalnie nie uwzględniają one aktywności politycznych, których celem jest zdobycie wpływu. Możliwości praktycznej aplikacji modeli, które zawierają bardziej formalną strukturę polityczno-behawioralną, np. modeli funkcji głosowania, modeli transmisji informacji, są niewielkie. Praktyczne wykorzystanie modeli funkcji głosowania ma sens tylko wówczas, gdy kontrybucje są faktycznie wykorzystywane w kampaniach politycznych i gdy istnieje ich odpowiednia rejestracja, do której można uzyskać wgląd na potrzeby przeprowadzenia badań. Ponadto, modele te mogą być niedostatecznym odzwierciedleniem rzeczywistości, aby na ich podstawie wyjaśniać proces formułowania polityki. Modele transmisji informacji z kolei mogą być testowane w przestrzeni laboratoryjnej, lecz wykorzystanie ich w realnym świecie jest zbyt wymagające z punktu widzenia ich dużych potrzeb informacyjnych.

Pomimo znaczącego postępu konieczne jest dalsze zmniejszanie dystansu między praktyczną aplikacją modeli ekonomii politycznej, a najnowszą teorią z zakresu ekonomii politycznej i rozumowania dedukcyjnego. Frans van der Zee [1997] wskazał dwa główne problemy napotykane przy aplikacji modeli grup interesów w obszarze polityki rolnej. Pierwszy problem dotyczy wyboru modelu. Otóż wiadomo, że nie ma modelu, który uwzględniałby całość zróżnicowania zachowań różnych graczy. Niestety, nie ma także obiektywnych

kryteriów wyboru modelu najlepszego z możliwych. W konsekwencji każdy wybór jest subiektywny i wyłącza niektórych graczy, co prowadzi do błędów specyfikacji i stronniczości w wyjaśnianiu określonych kierunków polityki.

Drugim problemem jest ograniczona dostępność danych empirycznych. Skutkiem braku odpowiednich danych jest to, że modele teoretyczne, aby stać się modelami działającymi w praktyce, poddawane są dostosowaniom, co znacząco osłabia ich właściwości wyjaśniające. Największą trudnością cechują się przy tym informacje dotyczące motywów i działań graczy polityczno-ekonomicznych, a same charakterystyki strukturalne nie wystarczają do oceny możliwości wpływu grup interesów na wynik polityczny.

Zdaniem Fransa van Windena [2003] trzy główne wyzwania w obszarze możliwości samych modeli prawdopodobnie wyznaczają kierunki przyszłych prac badawczych. Po pierwsze, pomimo wielu badań empirycznych istnieje niewiele dowodów na to, że kontrybucje, lobbowanie i rozmiar zorganizowanych grup są pozytywnymi determinantami wpływu, zaś obecność siły opozycyjnej na arenie politycznej, presja wyborcza i obecność dobrze poinformowanego elektoratu są negatywnymi determinantami wpływu. Głównymi problemami w tym względzie jest poważny brak danych i sformułowanych na ich podstawie teorii i hipotez, które są niezbędne do testowania poprawności przyjętych założeń. Wyjściem z tej sytuacji mogą być eksperymenty laboratoryjne. Ze względu na możliwość badania zachowań w kontrolowanych warunkach i sprawdzenie trafności otrzymanych wyników na drodze powtórzeń stają się one coraz ważniejszą, komplementarną metodą badawczą.

Drugie wyzwanie wiąże się z tym, iż w istniejących modelach zakłada się pewien poziom racjonalności zazwyczaj użyteczny jako punkt odniesienia, lecz zupełnie nierealistyczny. W rzeczywistości ludzie są bardziej krótkowzroczni, podejmują decyzje kierując się prostymi zasadami i koncentrują się na sprawach, na które mogą mieć wpływ. Nie bez znaczenia jest także wpływ uczuć i emocji. Niestety, z wyjątkiem kilku opracowań odnośnie zachowań politycznych, temat ten jest raczej nieobecny w badaniach dotyczących grup interesów.

Trzecie wyzwanie dotyczy konieczności wychodzenia w badaniach poza powszechne założenie dotyczące egzogenicznie danych grup interesów, których rozmiar jest ustalony i które zachowują się jak jednomyślni gracze. Natomiast, jeśli chodzi o proces formułowania polityki rolnej w wymiarze unijnym i krajowym, jak zauważa Arie Oskam [2009], dalszego pogłębienia wymaga badanie dynamiki formowania się grup interesów i kierunków rozwoju aktywności różnych grup nacisku oraz bardziej formalne włączenie interakcji grup interesów obecnych w społeczeństwie do analiz procesów podejmowania decyzji politycznych.

#### LITERATURA

- Anderson K. 1986: *Economic Growth, Structural Change and the Political Economy of Protection*, [w:] *The Political Economy of Agricultural Protection. East Asia in International Perspective*, (red.) K. Anderson, Y. Hayami, Allen & Unwin, Sydney.
- Anderson K., Tyers R. 1988: *Agricultural Protection Growth in Advanced and Newly Industrialized Countries*, [w:] *Agriculture and Governments in an Interdependent World*, (red.) A. Maunders, A. Valdes, Proceedings of the 20th International Conference of Agricultural Economists, Buenos Aires, Argentina, Aldersho, Dartmouth.
- Bernheim B., Whinston M. 1986: *Menu auctions, resource allocation, and economic influence*, „Quarterly Journal of Economics”, nr 101, s. 1-31.
- Bischoff I. 2003: *Determinants of the Increase in the Number of Interests Groups in Western Democracies: Theoretical Considerations and Evidence from 21 OECD Countries*, „Public Choice”, nr 114, s. 197-218.

- Coleman J. 1966: *The possibility of a social welfare function*, „American Economic Review”, nr 56, s. 1105-1122.
- Figiel S., Hamulczuk M. 2010: *Rozwój i aplikacja zaawansowanych metod analitycznych do ewaluacji ex-ante i ex-post efektów zmian we Wspólnej Polityce Rolnej i w uwarunkowaniach makroekonomicznych [Synteza]*, IERiGŻ-PIB, Warszawa, s. 36-43.
- Gorter de H., Tsur Y. 1991: *Explaining Price Policy Bias in Agriculture: The Calculus of Support-Maximizing Politicians*, „American Journal of Agricultural Economics”, nr 73(4), s. 1244-1254.
- Grossman G., Helpman E. 1994: *Protection for sale*, „American Economic Review”, nr 84, s. 833-850.
- Grossman G., Helpman E. 2001: *Special Interest Politics*, MIT Press, Cambridge.
- Henning C. 2000: *Macht und Tausch in der europäischen Agrarpolitik. Eine positive Theorie kollektiver Entscheidungen*, Campus Verlag, Frankfurt/M.
- Henning C. 2004: *Modelling the Political Influence of Interest Groups: Theory and Empirical Evidence from European Agricultural Policy*, [w:] *Governance in Europe. The Role of Interest Groups*, (red.) A. Warntjen, A. Wonka A., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, s. 93-109.
- Koester U. 1977: *EG-Agrarpolitik in der Sackgasse: divergierende nationale Interessen bei der Verwirklichung der EWG-Agrarpolitik*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Koning N. 1990: *Agricultural Price Support: Real History and the Liberal View*, Paper presented at the Sixth Congress of the European Association of Agricultural Economists, The Hague, The Netherlands.
- Olson M. 1965: *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge.
- Oskam A. 2009: *Policies for agriculture, food and rural areas: does science matter? Farewell address upon retiring as Professor of Agricultural Economics and Rural Policy*, Wageningen University.
- Potters J., Sloof R. 1995: *Interest Groups. A Survey of Empirical Models that try to assess their Influence*, Discussion Paper TI 95-85, Tinbergen Institute, Amsterdam.
- Potters J., Winden van F. 1990: *Modelling political pressure as transmission of information*, „European Journal of Political Economy”, nr 6, s. 61-88.
- Potters J., Winden van F. 1992: *Lobbying and asymmetric information*, „Public Choice”, nr 74, s. 269-292.
- Swinnen J. 1992: *Essays on the Political Economy of Agricultural Policies*, PhD Dissertation, Department of Agricultural Economics, Cornell University, Ithaca.
- Winden van F. 2003: *Interest group behavior and influence*, [w:] *Encyclopedia of Public Choice*, (red.) C. Rowley and F. Schneider, Kluwer Academic Publishers, Boston, s. 1-26.
- Winiarski B. (red.) 2004: *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa, s. 16-18.
- Zee van der F. 1997: *Political economy models and agricultural policy formation: empirical applicability and relevance for the CAP*, Doctoral dissertation, Wageningen University.

*Szczepan Figiel, Justyna Kufel*

USEFULNESS OF THE MODELS OF INTEREST GROUPS BEHAVIOR  
AND INFLUENCE IN FORESEEING THE SHAPE OF AGRICULTURAL POLICY

Summary

This paper presents the essence of the models of interest groups' behavior and influence as well as a concise evaluation of their usefulness in foreseeing the expected shape of agricultural policy. In particular, limitations and possibilities connected with the use of such models in explaining how the process of reaching specific solutions in the form of concrete instruments to implement that policy under given socio-economic conditions were indicated.

Adres do korespondencji:  
Prof. dr hab. Szczepan Figiel  
Mgr inż. Justyna Kufel  
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB  
ul. Świętokrzyska 20  
00-002 Warszawa  
e-mail: justyna-kufel@wp.pl