

Katarzyna Tarnawska

Katedra Teorii Ekonomii

Akademii Ekonomicznej w Krakowie

Reprezentacja interesów na poziomie UE. Logika członkostwa i logika wpływu

System instytucjonalny Unii Europejskiej charakteryzujący się brakiem jednego centrum władzy i wysokim stopniem skomplikowania tworzy szczególnie korzystne środowisko dla rozwoju działalności ponadnarodowych grup nacisku. System ten przyczynił się do powstania tzw. wielopoziomowego rządzenia (*ang.* multi-level governance), którego istotą jest uczestnictwo w rządzeniu obok instytucji wymienionych w traktatach i państw członkowskich rozmaitych aktorów prywatnych. Wśród nich znaczące miejsce mają grupy nacisku, które poprzez reprezentację swoich interesów kształtują europejską legislację.

POJĘCIE GRUPY NACISKU I LOBBINGU

Pojęcie „grupa nacisku” posiada wiele definicji. Jedna z popularniejszych definicji autorstwa D. A. Trumana grupą interesu określa „grupę zajmującą wspólne stanowisko i wysuwającą określone żądania wobec innych grup w społeczeństwie”¹. Z kolei B. Coxall poprzez grupę nacisku rozumie organizację, której celem jest wpływanie na politykę publiczną raczej poprzez próby perswazji w formie lobbingu niż przez wystawianie kandydatów w wyborach². Obok terminu „grupa nacisku”, stosuje się również określenia: organizacje interesów grupowych, grupy interesów, grupy wpływu, zorganizowane interesy czy też

¹ D. B. Truman, *The Governemantal Process*, Knopf, New York 1951, [w:] S. M. Grochalski, *Wpływ grup interesu na proces legislacyjny*, [w:] Machelski Z., Rubisz L. (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003, s.78.

² B. Coxall, *Pressure Groups in British Politics*, Harlow: Pearson Education, 2001, s. 2, [w:] K. Oświęcimski, *Grupy interesu i lobbing. Przykład Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej*, Kraków 2003, praca niepublikowana, s. 8.

grupy lobbingujące³. Ich cechą wspólną jest to, że nie biorą one udziału w zdobywaniu władzy, ale ich celem jest zapewnienie sobie wpływu na podejmowane przez ośrodki władzy decyzje. Tak więc grupy nacisku nie będą dążyły do obsadzania kluczowych stanowisk politycznych, ale jak pisze A. Antoszewski, cytując za M. Weberem, „do maksymalizacji wpływu na władzę bez konieczności jej zdobywania”⁴.

Definicje grup nacisku wiążą się często z ich typologią i kategoryzacją. M. Olson klasyfikuje grupy nacisku według ich rozmiarów. G. Almond, przyjmując kryterium struktury i siły wpływu wyróżnia:

- grupy niestrukturyzowane, stanowiące krótkotrwały wyraz zbiorowych emocji negatywnych,
- grupy niezrzeszeniowe, charakteryzujące się słabym zorganizowaniem lub nawet jego brakiem i działające epizodycznie,
- grupy instytucjonalne, które są dobrze zorganizowane i zdolne do wywierania wpływu na państwo⁵,
- grupy zrzeszeniowe, powołane specjalnie w celu promowania interesów swoich członków⁶.

F. Castles identyfikuje dwa rodzaje grup: „grupy interesu”, których zadaniem jest obrona interesów sektorowych i grupy powołane do osiągnięcia specyficznie określonych celów, których członków nie łączą wspólne interesy, ale raczej postawa wobec pewnych problemów (tzw. attitude groups)⁷.

Formą działania grup nacisku jest prowadzenie lobbingu⁸. Termin lobbing wywodzi się od słowa „lobby” będącego synonimem holu, korytarza, a więc miejsc, przez które przewija się wiele osób. Nie jest to jednak miejsce, gdzie odbywają się oficjalne obrady czy też podejmuje się ostateczne decyzje. Tak więc lobbing ma charakter nieformalny.

W klasycznej pracy poświęconej temu zjawisku L. Milbrath mianem lobbingu określa komunikację między podmiotem, który nie jest obywatelem działającym we własnym imieniu, a rządowym decydem. Działanie to ma na celu

³ S. M. Grochalski, *Wpływ...*, wyd. cyt., s. 79.

⁴ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 1042 i 216, [w:] A. Antoszewski, *Grupy interesu w systemie politycznym*, [w:] Machelski Z., Rubisz L. (red.), *Grupy...*, wyd. cyt., s. 45.

⁵ W tym przypadku można mówić o tzw. publicznym lobbingu, jeżeli jest prowadzony przez sektor publiczny i jest skierowany do agendy rządowej odpowiedzialnej za podjęcie określonej decyzji.

⁶ G. Almond, G. B. Powell, K. Ström, R. Dalton, *Comparative Politics (A Theoretical Framework)*, Longman, New York 2001, s. 83 i in., [w:] A. Antoszewski, *Grupy...*, wyd. cyt., s. 46–47.

⁷ F. Castles, *Pressure Groups and Political Culture*, Routledge and Kegan Paul, London 1967, s. 3, [w:] D. Austen-Smith, *Voluntary Pressure Groups*, *Economica*, No. 48, 1981, s. 143.

⁸ Należy pamiętać, że chociaż lobbing jest jedną z najważniejszych form aktywności grup nacisku, to nie jest to jedyna działalność takich grup.

wpływ na podejmowane decyzje. Zdaniem tego autora, kluczowym elementem lobbingu jest wywieranie wpływu poprzez komunikację⁹. S. S. Andersen i K. A. Eliassen definiują lobbying jako uczestnictwo w procesie tworzenia polityki takich aktorów, którzy niekoniecznie muszą być reprezentatywni i których uczestnictwo nie jest regulowane. Odróżniają oni lobbying od reprezentacji interesów, która z kolei charakteryzuje się wysokim stopniem reprezentatywności i uporządkowanymi kontaktami z instytucjami podejmującymi decyzje¹⁰. M. P. C. M. Van Schendelen podkreśla, że lobbying w wąskim ujęciu jest nieformalną wymianą informacji z władzą publiczną, a w szerokim aspekcie próbą wywierania wpływu na władze publiczne¹¹.

ZNACZENIE GRUP NACISKU DLA PROCESÓW POLITYCZNYCH I GOSPODARCZYCH

Grupy nacisku prowadzące lobbying wpływając na decyzje polityczne kształtują również rzeczywistość gospodarczą. Demokratyczny system rządzenia, który powstał w wyniku procesu historycznego opiera się na trzech podstawowych zasadach: wolności jednostki, równości i uczestnictwie obywatela w rządzeniu¹². A. Downs definiuje demokrację jako system polityczny charakteryzujący się następującymi cechami:

- występuje konkurencja pomiędzy dwoma lub większą liczbą partii politycznych o zdobycie kontroli;
- partię lub koalicję partii, która zdobyła większość głosów kontroluje do następnych wyborów aparat rządzący;
- przegrywające w wyborach partie nie próbują zapobiec przejściu władzy przez zwycięzców;
- partie, które wygrywają wybory nie próbują wykorzystać władzy w celu uniemożliwienia startu przegranym w następnych wyborach;

⁹ L. Milbrath, *The Washington Lobbyists*, Northwestern, Chicago 1963, s. 7–8, [w:] M. P. C. M. Van Schendelen (red.), *National Public and Private EC Lobbying*, Aldershot, Dartmouth 1993, s. 1–2.

¹⁰ S. S. Andersen, K. A. Eliassen, *Complex Policy-Making: Lobbying the EC*, [w:] S. S. Andersen, K. A. Eliassen (red.), *Making Policy in Europe. The Europeanization of National Policy-Making*, London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications 1996, s. 45.

¹¹ M. P. C. M. Van Schendelen, *Introduction: The Relevance of National Public and Private EC Lobbying*, [w:] M. P. C. M. Van Schendelen (red.), *National...*, wyd. cyt., s. 3.

¹² A. Downs, *The Evolution of Democracy: How Its Axioms and Institutional Forms Have Been Adapted to Changing Social Forces*, [w:] Daedalus, 116 (3), Summer 1987, [w:] A. Downs, *Political Theory and Public Choice. The Selected Essays of Anthony Downs Volume One*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton 1998, s. 131.

– każdy obywatel posiada jeden i tylko jeden głos podczas każdych wyborów¹³.

Jednak demokrację trudno pogodzić z gospodarką, jeżeli ta druga jest rozumiana jako „spontaniczny” porządek wynikający z niezliczonych decyzji i wymiany pomiędzy pojedynczymi podmiotami. Praktyka pokazuje jednak, że rządzenie nie jest domeną sfery publicznej, a gospodarka nie jest domeną jednostek. Zdaniem A. Gamble, „rządzić to wpływać, kształtować, regulować lub określać wyniki, i w tym sensie występuje wiele innych agend i instytucji, które są włączone w rządzenie społecznym porządkiem”¹⁴. Ten sam autor wyróżnia dwa poziomy rządzenia: po pierwsze są to podstawowe prawa, reguły, standardy i zasady, które określają ramy konstytucyjne, po drugie są to techniki, narzędzia, praktyki, etos rządzenia związany z poszczególnymi instytucjami i agendami¹⁵. Według klasycznej definicji A. Downsa, „rząd to taka agencja w podziale pracy, która ma władzę stosować przymus wobec wszystkich innych agend społeczeństwa, jest to centrum «ostatecznej» władzy na danym obszarze”¹⁶. Chociaż państwo jest zawsze włączone w proces rządzenia, to często pełni rolę podmiotu ułatwiającego rządzenie, a nie funkcję jedyne go decydenta. Tak więc sfera rządzenia i gospodarki, czyli inaczej publiczna i prywatna, przenikają się wzajemnie, żadna z nich nie jest też samowystarczalna. Pojęcie „rządzenia ekonomicznego” (*ang.* economic governance), którym posługuje się A. Gamble implikuje, że „choć gospodarka jest *rządzona* niekoniecznie jest rządzona przez państwo. Wyróżnia się różne sposoby rządzenia, wiele z nich ma charakter niepaństwowy. Nie ma zgody co do liczby, ale lista obejmuje rynki (różne ich rodzaje), hierarchie (w tym firmy i agendy publiczne), sieci/stowarzyszenia (organizacje prywatnych interesów oraz wspólnoty polityczne) i klany/wspólnoty (prywatne, lokalne, relacje osobiste)”¹⁷. Nie oznacza to jednak, że państwo całkowicie wycofało się ze sfery gospodarczej. Nadal pozostaje kluczowym podmiotem w „rządzeniu ekonomicznym”, ale jego rola koncentruje się obecnie raczej na regulacji niż na administrowaniu¹⁸.

Nieco inne podejście reprezentuje cytowany już wcześniej A. Downs. Badacz ten zwraca uwagę na założenie o braku pełnej informacji, które powoduje istotne konsekwencje dla sposobu rządzenia. Niedoskonała wiedza oznacza, że

¹³ A. Downs, *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, [w:] *Journal of Political Economy*, LXV (2), April 1957, [w:] A. Downs, *Political...*, wyd. cyt., s. 3.

¹⁴ A. Gamble, *Economic Governance*, [w:] J. Pierre (red.), *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2000, s. 110.

¹⁵ Tamże, s. 110.

¹⁶ A. Downs, *An Economic...*, wyd. cyt., s. 2.

¹⁷ A. Gamble, *Economic...*, wyd. cyt., s. 111.

¹⁸ Tamże, s. 114.

partie nie zawsze znają potrzeby obywateli, obywatele nie zawsze wiedzą, co zrobił rząd lub opozycja, aby służyć ich interesom i jakie są ich plany, wreszcie pozyskanie informacji jest kosztowne¹⁹. Formowanie się grup nacisku jest najbardziej efektywnym sposobem zagwarantowania, że wszystkie sygnały płynące ze społeczeństwa docierają do decydentów²⁰. Te podmioty, które są w posiadaniu zasobów niezbędnych dla pokrycia kosztów uzyskania informacji zdobywają większe wpływy polityczne. Zdaniem A. Downsa, „rezultat ten nie jest wynikiem nieracjonalności czy też nieuczciwości. Przeciwnie, lobbing jest w demokracji wysoce racjonalną odpowiedzią na brak doskonałej informacji, podobnie jak uleganie żądaniom lobbystów ze strony rządu”²¹.

REPREZENTACJA INTERESÓW NA POZIOMIE UE

Doświadczeń w zakresie formowania i funkcjonowania grup nacisku w państwach narodowych nie można bezpośrednio przenieść na grunt UE. Wynika to z kilku przyczyn. Po pierwsze, UE nie jest państwem. Z tego faktu wynikają liczne konsekwencje. Co prawda UE posiada swój własny budżet, ale jego wielkość jest znikoma w porównaniu z krajowymi budżetami, a organizacja ta nie posiada systemu gromadzenia własnych podatków²². Ponadto charakter sprawowania władzy różni się od systemów krajowych: UE nie posiada rządu jak krajowe odpowiedniki, a Parlament Europejski. Wybory do Parlamentu Europejskiego mają zupełnie inne znaczenie niż wybory do parlamentów krajowych, ponieważ obecnie nie funkcjonuje dobrze rozwinięty system partii politycznych o zasięgu europejskim. Z drugiej strony rośnie cały czas rola i znaczenie UE jako nowego systemu rządzenia, który jest zdominowany przez ustawodawstwo o charakterze regulacyjnym. Uprawnienia państwa i jego suwerenność stają się coraz bardziej rozproszone między różne szczeble sprawowania władzy, które obejmują także poziom ponadnarodowy. Tak więc lobbing i reprezentacja interesów na poziomie UE posiadają swoje szczególne cechy, niespotykane w krajowych demokracjach.

W początkowym okresie integracji europejskiej problem wywierania wpływu na instytucje europejskie przez europejskie grupy nacisku praktycznie nie istniał. Jednakże, z biegiem czasu, trwający stale transfer władzy decyzyjnej na

¹⁹ A. Downs, *An Economic...*, wyd. cyt., s. 5.

²⁰ W. C. Mitchell, M. C. Munger, *Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey*, [w:] *American Journal of Political Science*, Vol. 35, May 1991, s. 528.

²¹ A. Downs, *An Economic...*, wyd. cyt., s. 6.

²² Na temat budżetu UE, patrz szerzej: M. Gajda, K. Tarnawska, *Lobbing rolny a budżet Unii Europejskiej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002.

poziom europejski, wyrażający się kolejnymi zmianami w traktatach sprawił, że UE przekształciła się w system władzy, w którym dominuje regulacja rynku. Wielu autorów dowodzi, że tam, gdzie dominuje regulacja rynku, stowarzyszenia stają się pierwszoplanowym partnerem między państwem a biznesem. Podczas gdy struktury rynkowe wzmacniają firmy jako aktorów politycznych, regulacja państwowa prowadzi do zwiększenia znaczenia stowarzyszeń²³. Podobne tendencje można znaleźć na poziomie UE. W wielu dziedzinach prawo stanowione na szczeblu europejskim ma ogromne znaczenie dla interesów poszczególnych grup nacisku²⁴.

Wraz ze wzrostem znaczenia Wspólnot Europejskich²⁵, a następnie UE, grupy nacisku zaczęły rozszerzać zakres swojego działania, obejmując nim nie tylko scenę krajową, ale w coraz większym stopniu międzynarodową. Początkowo działalność lobbująca nastawiona na Wspólnoty Europejskie była prowadzona poprzez krajowe struktury polityczne i administracyjne. Przełomowym momentem zmieniającym charakter lobbingu wobec Wspólnot było wejście w życie Jednolitego Aktu Europejskiego, który miał, między innymi, na celu dokończenie budowy wspólnego rynku. W traktacie tym znalazł się także zapis dotyczący integracji walutowej i finansowej, której plan znalazł się w późniejszym Traktacie z Maastricht. Chociaż federacje grup nacisku o zasięgu europejskim istniały od początku istnienia Wspólnot w takich sektorach, jak rolnictwo, węgiel i stal, to od połowy lat 80. XX w. datuje się przyspieszenie procesu centralizacji krajowych stowarzyszeń biznesowych. Miało to miejsce zwłaszcza w tych branżach, na które w znaczący sposób ma wpływ regulacja UE, np. w przemyśle farmaceutycznym. Ponadto krajowe stowarzyszenia, ze względu na rozwijające się unijne prawo dotyczące wolnej konkurencji, nie mogły otrzymywać rządowych subsydiów na sfinansowanie ich działalności. Również niektóre formy działalności krajowych grup nacisku, np. porozumienia handlowe ograniczające wolną konkurencję, zostały zakazane przez prawodawstwo europejskie. Prawodawstwo

²³ W. D. Coleman, W. Grant, *Business Associations and Public Policy: A Comparison of Organisational Development in Britain and Canada*, [w:] *Journal of Public Policy*, No 4(3), August 1984, [w:] J. Greenwood, *Inside the EU Business Associations*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York 2002, s. 53.

²⁴ P. Bouwen, *The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs*, maszynopis artykułu, który ma się ukazać w *Journal of Common Market Studies* 42:2 lub 42:3 2 2004, s. 3.

²⁵ W skład Wspólnot Europejskich wchodzi Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS), Europejska Wspólnota Energii Atomowej i Wspólnota Europejska (przed Traktatem z Maastricht EWG). Powstały na podstawie trzech różnych traktatów. Traktat ustanawiający EWWiS wygasł w lipcu 2002 r., zadania EWWiS przejęła WE. Traktat z Maastricht, podpisany w 1992 r. powołał Unię Europejską. Por.: D. Galloway, *The Treaty of Nice and Beyond. Realities and Illusions of Power in the EU*, Sheffield Academic Press, Sheffield 2001, s. 15.

UE wywierało coraz większy wpływ na kształtowanie porządku prawnego w poszczególnych państwach członkowskich. Ocenia się, że obecnie 50% legislacji i aż 75% legislacji związanej z gospodarką, która przechodzi przez krajowe parlamenty, ma swoje źródło w unijnym prawodawstwie²⁶. W odpowiedzi na te zjawiska, krajowe stowarzyszenia zaczęły rozwijać swoją „strategię europejską”. Badania dotyczące niemieckich, brytyjskich i francuskich stowarzyszeń handlowych wykazały, że 69% z nich posiada kontakty zarówno z europejskimi, jak i narodowymi instytucjami, a tylko 18% kontynuuje działania wyłącznie w swoim kraju²⁷.

Do wzrostu liczby grup nacisku o europejskim zasięgu przyczyniała się postawa Komisji Europejskiej. Dlatego też Komisja jest jednym z najważniejszych adresatów europejskiego lobbingu. Sama Komisja, podobnie jak było to w przypadku administracji rządowej państw członkowskich, aktywnie popierała proces formowania się europejskich grup nacisku. Po pierwsze, jak pisze J. Greenwood, „Komisja bezpośrednio współpracowała z przedstawicielami interesów w celu powołania grup, z którymi chciała mieć kontakt”²⁸. Po drugie, instytucja ta finansowała działalność niektórych grup oraz pomagała im w pierwszych latach działalności poprzez umożliwianie pełnienia na pół formalnych zadań w imieniu Komisji, takich jak dostarczanie informacji, czy sporządzanie raportów. Komisja nigdy nie ograniczała dostępu do swoich urzędników i nie formalizowała działalności lobbingowej. Wreszcie instytucja ta, przynajmniej w pierwszych latach istnienia Wspólnot, a oficjalnie również obecnie, chętniej prowadzi dialog z grupami o europejskim zasięgu niż z organizacjami reprezentującymi bardzo wąskie interesy. Jak podkreślają A. McLaughlin, G. Jordan i W. A. Maloney, urzędnicy Komisji na wczesnych etapach przygotowywania projektu aktu prawnego zapewniają grupom nacisku preferencyjny dostęp w zamian za informacje niezbędne do przygotowania takiego projektu, które byłyby trudne do pozyskania²⁹. Nadal utrzymywana jest praktyka przyznawania miejsc w grupach doradczych Komisji właśnie europejskim grupom nacisku. J. Greenwood potwierdza, że „często można podać przykłady, kiedy indywidualne podmioty prowadzące dialog z Komisją są uprzejmie wysłuchiwane, a następnie radzi im się, aby zaangażowały się w działalność większej grupy”³⁰. Nawet gdy Komisja Europej-

²⁶ J. Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York 2003, s. 9.

²⁷ B. Kohler-Koch, Ch. Quittkat, *Intermediation of Interests in the European Union*, Arbeitspapiere, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Nr 9, 1999, s. 2.

²⁸ J. Greenwood, *Interest...*, wyd. cyt., s. 14–15.

²⁹ A. M. McLaughlin, G. Jordan, W. A. Maloney, *Corporate Lobbying in the European Community*, [w:] *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 2, 1993, s. 201.

³⁰ J. Greenwood, *Interest...*, wyd. cyt., s. 16.

ska ma zamiar zająć się danym problemem i posiada kontakty z przedstawicielami danego przemysłu, często czeka, aż kwestią tą zajmie się stowarzyszenie reprezentujące sektor, a nie jedna firma. Europejskie grupy biznesowe umożliwiają samoregulację sektora, ponieważ posiadają środki do prowadzenia kontroli swoich członków, stając się swego rodzaju organizacją monitorującą. Samoregulacja jest korzystna dla Komisji, która w ten sposób pozbywa się części odpowiedzialności za właściwe wdrożenie aktów prawnych³¹. Z drugiej strony, kiedy grupy nacisku o europejskim zasięgu nie mogą uzgodnić innego porozumienia niż to, które oparte jest na najniższym wspólnym mianowniku, urzędnicy Komisji skłaniają się bardziej w kierunku rozmów z przedstawicielami dużych firm, które ostatnio zyskują coraz większy dostęp do tej instytucji. Zjawisko to potwierdzają badania empiryczne. Zdaniem A. McLaughlina, G. Jordana i W. A. Maloney'a, „pomimo oczekiwań neofunkcjonalistów, że Komisja będzie się starała pracować wykorzystując europejskie grupy, urzędnicy Komisji doceniają kontakty z przedsiębiorstwami”³². Nie można pomijać aktywności takich firm, które same szukają kontaktu z przedstawicielami Komisji. Prowadzą one swoją własną, niezależną politykę, w której wykorzystują równocześnie wiele możliwości prowadzenia lobbingu: krajowe stowarzyszenia, europejskie federacje i możliwości bezpośredniego wpływania na decydentów. Dotyczy to zwłaszcza sektorów zdominowanych przez kilka dużych przedsiębiorstw.

Przedyskutowane wyżej czynniki doprowadziły niewątpliwie do przeniesienia części działań grup nacisku na arenę europejską. Różne źródła są zgodne co do wzrostu liczby formalnych grup nacisku na poziomie UE. J. Greenwood, powołując się na dane R. Watsona, podaje, że liczba takich organizacji zwiększyła się z 400 w roku 1970 do 800 w roku 1991, w roku 1994 wynosiła 1674, osiągając 2000 w roku 2001³³. A. Butt Philip i M. Porter szacują, że w roku 1997 działało około 1200 grup nacisku, natomiast W. Wessels mówi o wzroście ich liczby z 200 w latach 60. do 2200 w roku 1995³⁴. Oprócz grup nacisku o europejskim zasięgu, Bruksela przyciągnęła też inne podmioty, które zaangażowały się w działalność lobbingową. Należą do nich aktorzy, którzy działają pojedynczo, tacy jak duże firmy prowadzące swoje przedstawicielstwa w Brukseli, firmy konsultingowe i prawnicze świadczące usługi dla innych podmiotów polegające na reprezentacji ich interesów oraz przedstawicielstwa regionów. Ocenia się, że liczba tych aktorów wynosi obecnie od 10 do 30 tysięcy³⁵.

³¹ A. M. McLaughlin, G. Jordan, W. A. Maloney, *Corporate...*, wyd. cyt., s. 202–203.

³² Tamże, s. 199.

³³ R. Watson, *Knocking on the Parliament's Door*, E!Sharp, February 2002, [w:] J. Greenwood, *Interest...*, wyd. cyt., s. 8.

³⁴ Tamże.

³⁵ Tamże, s. 9.

Badania przeprowadzone przez J. Greenwooda dowodzą, że spośród organizacji o zasięgu europejskim najliczniejsze są grupy nacisku reprezentujące biznes (66% wszystkich grup). Zalicza się do nich zarówno organizacje przypominające ekskluzywne kluby biznesowe, takie jak ERT (*ang.* European Round Table of Industrialists – Europejski Okrągły Stół Przemysłowców), których członkami są międzynarodowe firmy, jak i wysoko specjalistyczne organizacje zarządzane przez krajowe stowarzyszenia, których siedziby położone są z dala od europejskich centrów decyzyjnych, np. ENSCA (*ang.* European Natural Sausage Casing Association – Europejskie Stowarzyszenie Producentów Naturalnych Osłonek Kielbasy) mieszczące się w Hamburgu³⁶. Członkami tych grup są najczęściej krajowe stowarzyszenia (60% przypadków), 25% grup w gronie swoich członków posiada zarówno narodowe stowarzyszenia, jak i firmy, a tylko jedna szósta organizacji grupuje tylko firmy. Na poziomie UE biznesowe grupy nacisku nie korzystają ze specjalnej opieki i przywilejów, jakie często zapewnia administracja rządowa na poziomie krajowym. Ich funkcje sprowadzają się więc głównie do reprezentacji politycznej, co skutkuje wysoką specjalizacją takich stowarzyszeń, małą istotnością problemów związanych ze zbiorowym działaniem, niskim poziomem zasobów własnych oraz niewielką autonomią wobec swoich członków³⁷.

LOGIKA CZŁONKOSTWA I LOGIKA WPŁYWU

Ocena skuteczności działania europejskich grup reprezentujących biznes nie jest jednoznaczna. Wielu autorów uważa, że grupy te stanowią jedynie jedną z wielu możliwości prowadzenia lobbingu wobec instytucji UE. Jak piszą A. McLaughlin, G. Jordan i W. A. Maloney, „Komisja może polegać na europejskich grupach, które wchodzi w skład miliarda grup roboczych i komitetów doradczych, ale firmy *rzadko* polegają na europejskich grupach”³⁸.

F. Taxler przez efektywność biznesowych grup nacisku rozumie umiejętność wywierania wpływu na swoich rozmówców, a także zapewnienie legitymizacji działania zarówno własnych członków, jak i interlokutorów³⁹. Grupy te mogą dostarczyć swoim członkom zarówno pozytywnej, jak i negatywnej motywacji, która zachęci ich do przystąpienia i pozostania w grupie. Z drugiej strony

³⁶ J. Greenwood, *Interest...*, wyd. cyt., s. 75.

³⁷ Tamże, s. 76.

³⁸ A. M. McLaughlin, G. Jordan, W. A. Maloney, *Corporate...*, wyd. cyt., s. 210.

³⁹ F. Taxler, *Employer vs. Product Market Association: Different Dynamics in Associational Governance?* [w:] J. Greenwood (red.), *The Effectiveness of EU Business Associations*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and New York 2002, s. 157.

konieczne jest zapewnienie dostępu i możliwości wpływania na decyzje władz publicznych. Ph. C. Schmitter i W. Streeck określili te dwa zadania jako „logikę członkostwa” i „logikę wpływu”⁴⁰. Analizują oni kilka czynników, które wpływają na skłonność podmiotów do stowarzyszania się, a tym samym do stawiania się członkami grupy nacisku. Do zmiennych tych należą:

- liczba aktorów w danej populacji,
- rozproszenie zasobów,
- występowanie konkurencji,
- współzależność,
- heterogeniczność,
- zakres rotacji podmiotów w danym sektorze,
- rentowność,
- wzrost danego sektora,
- spójność społeczna.

W przypadku małej liczby firm należących do sektora, prawdopodobieństwo powstania stowarzyszenia jest większe, jednak wraz ze wzrostem liczby aktorów szanse na sformowanie się grupy maleją. Jeżeli zasoby skupione są w rękach jednego podmiotu, wówczas będzie on bardziej skłonny do samodzielnego działania, a nie do formowania grupy nacisku. Stopień rozproszenia może być mierzony poprzez wysokość produkcji i wielkość zatrudnienia. Szacuje się, że jeżeli największa firma wytwarza więcej niż 50% produkcji całego sektora, wówczas dominuje na rynku, a w przypadku, gdy grupa czterech największych firm przyczynia się do powstania więcej niż 50% produkcji sektora, mówi się o grupie firm dominujących⁴¹. Te same zależności można odnieść do wielkości zatrudnienia. Konkurencja zarówno wewnętrzna (w ramach tego samego sektora), jak i zewnętrzna (pomiędzy sektorami) sprzyja tworzeniu się grup nacisku. Problemem może być jedynie skłonność do „jazdy na gapię” ze strony niektórych firm. Firmom operującym w sektorze o wysokiej współzależności, która oznacza, że przedsiębiorstwa wymieniają między sobą surowce i gotowe wyroby, łatwiej jest tworzyć stowarzyszenia. W tej sytuacji może wyłonić się pewien wspólny interes, a powstanie stowarzyszenia przyczynia się także do rozwiązywania konfliktów związanych z wymianą. Większa heterogeniczność sektora nie jest czynnikiem, który sprzyjałby procesowi tworzenia stowarzyszeń. Jak piszą Ph. C. Schmitter i W. Streeck, „firmy, które produkują zróżnicowane wyroby i w różny sposób wykorzystują siłę roboczą, ziemię, kapitał i technologię, będą miały niewiele i tylko bardzo ogólnych wspólnych interesów”⁴². Większa hete-

⁴⁰ Ph. C. Schmitter, W. Streeck, *The Organization of Business Interests, Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, MPIfG Discussion Paper 99/1, March 1999, s. 19.

⁴¹ Tamże, s. 25.

⁴² Tamże, s. 27.

rogeniczność przyczynia się raczej do powstawania wysoko specjalistycznych stowarzyszeń niż grup o charakterze horyzontalnym. W sektorach, w których nie występuje zbyt duża rotacja firm, występują korzystne warunki dla działania stowarzyszeń. W tej sytuacji możliwa jest stała współpraca, a koszty transakcyjne są niższe. W przypadku dynamicznie rozwijającego się sektora, gdzie występują wysoka rentowność i wzrost, firmy nie mają z reguły potrzeby stowarzyszania się. Z drugiej strony w przypadku, gdy wystąpi zagrożenie w postaci prób regulacji sektora przez państwo, niska konkurencyjność w ramach takiego sektora ułatwia powstawanie grup nacisku. Z kolei przedsiębiorstwa działające w schyłkowych sektorach będą skłonne do tworzenia stowarzyszeń, licząc na współpracę z państwem w rozwiązywaniu ich problemów. Również w sytuacji, gdy sektor podlega silnym wahaniom koniunkturalnym, rozwiązanie można znaleźć poprzez zbiorowe działania, które przyczynią się do stabilizacji rynku poprzez interwencję rządu. Spójność społeczna, która manifestuje się poprzez częste kontakty towarzyskie wykraczające poza czysto ekonomiczne transakcje, przyczynia się do tworzenia poczucia solidarności, co ułatwia powstawanie bardziej formalnych grup nacisku.

Aby grupa nacisku była efektywna, poza zdolnością przyciągania nowych członków, co zapewnia jej „trwanie” w czasie, musi mieć zdolność wywierania wpływu na decydentów, co jest określane jako „logika wpływu”. Ph. C. Schmitter i W. Streeck badają wzajemne relacje biznesowych grup nacisku i struktur rządowych oraz biznesowych grup nacisku i związków zawodowych. W kontekście UE ważniejsza jest ta pierwsza relacja. Autorzy przyjmują, że agencje rządowe posiadają swoje własne cele i konkurują między sobą zwłaszcza o środki budżetowe. Między grupami nacisku a agendami rządowymi odbywa się wymiana: grupy starają się wypracować takie cechy organizacyjne, które umożliwiłyby im wykorzystanie istniejącej struktury rządowej i osiągnięcie swoich własnych celów. Z drugiej strony rząd nagradza grupy nacisku za te cechy organizacyjne, które zwiększają prawdopodobieństwo realizacji jego interesów politycznych⁴³. Wymiana pomiędzy grupami nacisku a rządem jest szczególnie istotna, gdy występuje silny interwencjonizm państwowy. Należy jednak pamiętać, że forma i charakter polityki państwa są zawsze zróżnicowane w odniesieniu do poszczególnych sektorów. Stąd też zróżnicowane są cechy grup nacisku, które są aktywne w tych sektorach. Wspomniani autorzy twierdzą, że im bardziej istotny jest dany sektor dla państwa, tym mniejsza jest skłonność do rozwijania działalności silnych stowarzyszeń. Firmy w takim sektorze będą miały tendencje do „jazdy na gapę”, gdyż państwo będzie samo podejmowało działania służące ochronie ich interesów. Z drugiej strony można oczekiwać, że państwo będzie

⁴³ Tamże, s. 31.

popierać „stowarzyszeniową samorządność” w sektorze o dużym znaczeniu politycznym. Jak piszą Ph. C. Schmitter i W. Streeck, „w kontaktach ze strategicznymi sektorami (państwo) może nie tylko domagać się szczegółowych informacji, wiarygodnych porad ekspertów i szybkiego rozwiązywania wewnętrznych konfliktów, ale także wysokiej agregacji indywidualnych interesów na poziomie sektora, a to wszystko może nie być możliwe bez wsparcia dobrze zorganizowanych stowarzyszeń”⁴⁴.

Interakcje między rządem a grupami nacisku, zarówno o charakterze ogólnym, jak i w ramach określonego sektora mogą być bezpośrednie lub pośrednie. W tym ostatnim przypadku dokonują się poprzez firmy będące członkami stowarzyszeń. W przypadku relacji o charakterze bezpośrednim działania i struktura organizacyjna stowarzyszeń aktywnych w danym sektorze zależą od kilku czynników⁴⁵. Po pierwsze, istotne jest, czy do prowadzenia polityki w danym sektorze państwo powołało osobną agencję. Zdaniem Ph. C. Schmittera i W. Streecka, kiedy taka agencja jest stosunkowo autonomiczna wobec władz państwowych, aktywność grup nacisku jest w zasadzie niepotrzebna, ponieważ agregacja interesów dokonuje się poprzez tę agencję, która staje się „skolonizowana” przez podmioty, których działalność ma regulować⁴⁶. Po drugie, poprzez stowarzyszenia państwo może przekazywać środki finansowe na określone programy, a stowarzyszenia mogą występować w roli podmiotów wdrażających daną politykę. W tej sytuacji, nawet gdy nie można odmówić udziału w projektach podmiotom spoza stowarzyszenia, może się im wydawać, że po przystąpieniu do grupy będą lepiej traktowane. Po trzecie, władze państwowe mogą uznać, że gromadzenie informacji na temat funkcjonowania i potrzeb sektora jest bardzo kosztowne, a czasem wręcz niemożliwe. W tej sytuacji mogą zwrócić się do stowarzyszeń o przekazywanie niezbędnych danych, a stowarzyszenia będą starać się wyeliminować ewentualną konkurencję w dostarczaniu informacji ze strony pojedynczych firm. Po czwarte, stowarzyszenia często uczestniczą w pracach struktur o charakterze doradczym lub decyzyjnym, których istnienie jest charakterystyczne dla nowoczesnych państw demokratycznych. Większość grup nacisku dostosowuje swoje struktury tak, aby uczestnictwo w pracach takich organów było jak najbardziej efektywne.

Różny stopień rozwoju organizacyjnego grup nacisku sprawia, że dla jednych ważniejsza staje się logika członkostwa, a dla innych logika wpływu⁴⁷.

⁴⁴ Tamże, s. 37.

⁴⁵ Tamże, s. 34.

⁴⁶ Tamże, s. 33.

⁴⁷ Ph. C. Schmitter i W. Streeck przez rozwój organizacyjny rozumieją zakres, w jakim stowarzyszenia zajmują się interesującymi ich problemami, stopień wewnętrznej koordynacji i specjalizacji, możliwości pozyskiwania zasobów i autonomię działania polegającego na osiągnięciu długookresowych

W sytuacji, gdy stowarzyszenia starają się przede wszystkim zaspokoić żądania swoich członków, na pierwszy plan wysuwa się logika członkostwa. Potencjalni członkowie stowarzyszenia będą je tworzyć tylko wówczas, gdy będzie ich łączyć pilny, ściśle zdefiniowany i wąski problem. W efekcie takie wewnętrznie jednolite ugrupowanie będzie posiadać małą liczbę członków, zajmować się niewielkim wycinkiem szerszej problematyki, charakteryzować się nieskomplikowaną strukturą i będzie niechętnie podejmować próby koordynacji wysiłków w celu rozwiązania innych problemów: pokrewnych lub o szerszym zakresie. Kiedy stowarzyszenie za swój cel obiera sobie przede wszystkim skuteczność działania, a więc logikę wpływu, reprezentowane przez nie interesy muszą być w jak największym stopniu zagregowane i o możliwie jak największym zakresie. Zarówno państwa narodowe, jak i UE przeważnie preferują kontakt z tego typu stowarzyszeniami, ponieważ taka sytuacja ułatwia podejmowanie decyzji i zwalnia władzę z obowiązku godzenia ze sobą często sprzecznych, wąsko pojętych interesów. Jednakże, jak już wcześniej wspomniano, może okazać się, że taka współpraca nie przynosi wiele korzyści, gdyż stanowiska grup nacisku mogą być bardzo ogólne i konstruowane na zasadzie „najniższego wspólnego mianownika”.

Logika członkostwa i logika wpływu pozostają w konflikcie. Jeżeli stowarzyszenie idzie na zbyt daleko idące ustępstwa wobec decydentów, może stracić swoich członków. Z drugiej strony stowarzyszenie ryzykuje utratę wiarygodności, jeśli okaże się, że nie jest w stanie osiągnąć kompromisu z decydentami lub dyscyplinować swoich członków tak, aby respektowali wynegocjowane ustalenia.

W związku z logiką członkostwa i logiką wpływu F. Taxler wprowadza interesujące rozróżnienie między grupami nacisku reprezentującymi interesy pracodawców oraz interesy producentów, które często są określane w literaturze jako stowarzyszenia handlowe. Rozróżnienie to polega na specyfice interesów, które reprezentują te ugrupowania. Zdaniem tego autora, problemy związane z produkowaniem dóbr i usług są bardziej złożone niż problemy pracodawców, ponieważ produkcja wiąże się z kupowaniem zasobów i sprzedażą gotowych wyrobów, co może powodować konflikty związane z warunkami, na jakich odbywają się te transakcje. Oznacza to, że interesy rynku produktów często muszą być reprezentowane przez oddzielne stowarzyszenia, co implikuje raczej wąskie określenie problemów, którymi zajmują się te grupy⁴⁸. Z kolei interesy praco-

celów. Im większy zasięg ma krąg zainteresowań stowarzyszenia, im większa jest wewnętrzna koordynacja i specjalizacja, im lepiej zorganizowane jest pozyskiwanie niezbędnych zasobów i im większa autonomia, tym bardziej rozwinięte są struktury organizacyjne grupy. Patrz szerzej: Ph.C. Schmitter, W. Streeck, *The Organization...*, wyd. cyt., s. 46–50.

⁴⁸ F. Taxler, *Employer...*, wyd. cyt., s. 161.

dawców nie przyczyniają się do powstawania głębokich podziałów, ponieważ na rynku pracy wszyscy pracodawcy pełnią jedynie rolę nabywców czynnika wytwórczego, jakim jest praca. W związku z tym pojawia się przeważnie tylko jeden rodzaj konfliktu: między pracodawcami a związkami zawodowymi. Stowarzyszenia pracodawców określają swoje interesy w szeroki sposób. Specyfika stowarzyszeń pracodawców powoduje, że muszą jednocześnie zabiegać o poparcie swoich członków i uzyskiwać porozumienia ze związkami zawodowymi, które będą respektowane przez wszystkich członków grupy nacisku. W przypadku stowarzyszeń reprezentujących rynek dóbr, praktykowany jest lobbing wobec decydentów, natomiast nie jest potrzebna akceptacja porozumień, które obowiązywałyby wszystkich członków. Od tej ogólnej zasady występują wyjątki, jeżeli jakość i bezpieczeństwo niektórych wyrobów wymagają często dobrowolnej regulacji w ramach stowarzyszenia, ponieważ pozwalają zapobiec narzuceniu obowiązkowych przepisów przez władze.

WNIOSKI

Grupy nacisku osiągają swój cel, jeżeli dążąc do zmiany polityki uzyskają dostęp do procesu decyzyjnego. W Unii Europejskiej w podejmowaniu decyzji uczestniczą instytucje, a zwłaszcza Komisja Europejska, Rada UE i Parlament Europejski. W zakresie spraw związanych z tzw. I filarem kluczową rolę odgrywa Komisja, która ma wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej. Ze względu na stosunkowo małą liczbę funkcjonariuszy instytucja ta potrzebuje wielu informacji, które mogą dostarczyć grupy nacisku w zamian za dostęp do najwcześniejszego etapu stanowienia prawa. O skuteczności grup nacisku decyduje jednak nie tylko możliwość bezpośredniego kontaktu z poszczególnymi instytucjami, ale także umiejętność jasnego prezentowania swojego stanowiska. Ph. C. Schmitter i W. Streeck określają tę strategię mianem logiki wpływu. Niestety, stoi ona w sprzeczności do logiki członkostwa, która opiera się na zaspokajaniu potrzeb wszystkich członków grupy nacisku. W takiej sytuacji wspólne stanowisko jest bardzo rozwodnione i mało przydatne dla decydentów. Należy również pamiętać, że o skutecznej reprezentacji interesów decydują również czynniki będące poza bezpośrednią kontrolą grup nacisku. Należą do nich stopień nasilenia procesów globalizacyjnych, stopień prywatyzacji danej gospodarki, interwencjonizm państwowy, czy nawet rozpowszechnienie się nowych technologii. W przypadku UE, która ma w dużej mierze charakter regulacyjny wydaje się, że liczba grup nacisku nie będzie maleć, a lobbing pozostanie jednym z najważniejszych elementów wpływających na decyzje gospodarcze i polityczne.

LITERATURA

- Andersen S. S., Eliassen K. A. (red.), *Making Policy in Europe. The Europeification of National Policy-Making*, London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications 1996.
- Austen-Smith D., *Voluntary Pressure Groups*, *Economica*, No. 48, 1981.
- Bouwen P., *The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs*, maszynopis artykułu, który ma się ukazać w *Journal of Common Market Studies* 42:2 lub 42:3 2 2004.
- Downs A., *Political Theory and Public Choice. The Selected Essays of Anthony Downs Volume One*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton 1998.
- Gajda M., Tarnawska K., *Lobbying rolny a budżet Unii Europejskiej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002.
- Galloway D., *The Treaty of Nice and Beyond. Realities and Illusions of Power in the EU*, Sheffield Academic Press, Sheffield 2001.
- Greenwood J. (red.), *The Effectiveness of EU Business Associations*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and New York 2002.
- Greenwood J., *Inside the EU Business Associations*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York 2002.
- Greenwood J., *Interest Representation in the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York 2003.
- Kohler-Koch B., Quittkat Ch., *Intermediation of Interests in the European Union*, Arbeitspapiere, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Nr. 9, 1999.
- Machelski Z., Rubisz L. (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003.
- McLaughlin A. M., Jordan G., Maloney W.A., *Corporate Lobbying in the European Community*, [w:] *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 2, 1993.
- Mitchell W.C., Munger M. C., *Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey*, [w:] *American Journal of Political Science*, Vol. 35, May 1991.
- Oświęcimski K., *Grupy interesu i lobbying. Przykład Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej*, Kraków 2003, praca niepublikowana.
- Pierre J. (red.), *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Schmitter Ph. C., Streeck W., [w:] *The Organization of Business Interests, Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, MPIfG Discussion Paper 99/1, March 1999.
- Van Schendelen M. P. C. M. (red.), *National Public and Private EC Lobbying*, Aldershot, Dartmouth 1993.

Representation of Interests of the EU Level. The Logic of Membership and the Logic of Influence

Summary

The European Union with its unique institutional system offers many opportunities for different pressure groups to participate in the governing processes. Lobbying is a basic form of pressure groups activities and it means influencing a final shape of decisions which have not yet been made. Lobbying influences not only political decisions but also those of an economic character. Thus, pressure groups have become a part of “economic governance” system which in a contemporary world is no more a domain of the state or political parties due to a lack of full information. Along with development of the European integration pressure groups have become visible on the international arena through European-wide federations. Also the attitude of the EU institutions, especially the European Commission contributed to development of the European lobbying. Evaluation of effectiveness of most numerous pressure groups representing business is ambiguous. Pressure groups face the problem of a proper combination of membership and influence logics. The logic of membership makes formation of associations possible but on the other hand makes them meet different needs of the members. The effectiveness of activities however requires not only stability of a group but first of all the ability to influence the decision-makers what is known as the logic of influence. The logic of membership and the logic of influence remain in conflict. For this reason, at the EU level there are groups characterized by different levels of effectiveness of their activities.