

Metodologia badań:

Prezydencja w Radzie
Unii Europejskiej

Europejskie standardy
demokratyczne w mediach

Role Unii Europejskiej
w Afryce Północnej
i na Bliskim Wschodzie

Konstruktywizm jako teoria
integracji europejskiej

Rada Redakcyjna:

Prof. dr hab. Andrzej Chodubski, Uniwersytet Gdański
Prof. dr hab. Erhard Cziomer, Uniwersytet Jagielloński
Prof. dr hab. Stanisław Filipowicz, Uniwersytet Warszawski
Prof. dr hab. Franciszek Gołębowski, Uniwersytet Warszawski
Prof. dr hab. Teresa Łoś-Nowak, Uniwersytet Wrocławski
Prof. dr hab. Tadeusz Mołdawa, Uniwersytet Warszawski
Prof. dr hab. Grzegorz Rydlewski, Uniwersytet Warszawski
Prof. dr hab. Janusz Sawczuk, Uniwersytet Opolski
Prof. dr hab. Grażyna Ulicka, Uniwersytet Warszawski
Prof. dr hab. Tadeusz Wallas, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu
Prof. dr hab. Konstanty A. Wojtaszczyk, Uniwersytet Warszawski
Prof. dr hab. Marek Żmigrodzki, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
w Lublinie

Redakcja:

Prof. dr hab. Konstanty A. Wojtaszczyk – redaktor naczelny
Prof. dr hab. Stanisław Sulowski – zastępca redaktora naczelnego
Dr Justyna Miecznikowska – sekretarz naukowy
Teresa Pawlak-Lis – redaktor prowadzący

Recenzent:

Dr hab. Józef Tymanowski

Projekt okładki:

Andrzej Kalinowski

© Copyright by

Katedra Europeistyki Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warszawskiego
Warszawa 2011

ISSN 1641-2478

Nakład 600 egz.

Wydawca:

Katedra Europeistyki Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego



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

Michał Piechowicz

**Badania dotyczące reprezentacji interesów przedsiębiorstw
województwa kujawsko-pomorskiego na poziomie Unii Europejskiej
prowadzone wraz z przygotowaniem rozprawy doktorskiej pt.
*Lobbing gospodarczy w procesie decyzyjnym UE***

Lobbing, inaczej rzecznictwo interesów, jest ważnym elementem współczesnej demokracji. Przybierając formę dialogu traktowany jest jako ogniwo łączące obywateli z instytucjami władzy¹. Lobbing w UE jest zjawiskiem powszechnie uznanym i cenionym. Warto zauważyć, że działania lobbingowe dotyczą zdobywania i utrwalania maksymalnego wpływu na przedstawicieli instytucji i organów Unii w celu obrony interesów członków grup².

System instytucjonalny Unii Europejskiej, charakteryzujący się brakiem jednego centrum władzy i wysokim stopniem skomplikowania, przyczynił się do powstania tzw. wielopoziomowego zarządzania (ang. *multi-level governance*), którego istotą jest uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji nie tylko instytucji wymienionych w traktatach, ale także aktorów prywatnych. Wśród nich istotną rolę odgrywają właśnie grupy nacisku, które poprzez reprezentację różnorodnych interesów współkształtują legislację Unii Europejskiej³. Dlatego system UE tworzy korzystne środowisko dla rozwoju działalności grup nacisku i okazuje się być atrakcyjnym miejscem realizowania strategii lobbingowych. Arena Unii Europejskiej jest bowiem rynkiem politycznym, w którym rządzą reguły otwartej konkurencji pomiędzy wieloma zainteresowanymi, którzy w dynamicznym i zmiennym procesie dążą do satysfakcjonującego konsensusu⁴.

1 U. Kurczewska, M. Molęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 13.

2 K. Michałowska-Gorywoda, *Podejmowanie decyzji w UE*, Warszawa 2002, s. 298.

3 K. Tarnawska, *Reprezentacja interesów na poziomie UE. Logika członkostwa i logika wpływu*, w: M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji*, Rzeszów 2006, s. 633–634.

4 R. van Schendelen, *Machiavelli w Brukseli – sztuka lobbingu w Unii Europejskiej*, tłum. J. Bojko, K. Bolesta, Gdańsk 2006, s. 224.

Jednym z najważniejszych uwarunkowań stymulujących zmiany w działalności lobbingowej jest proces zacieśniania integracji europejskiej, oznaczający m.in. przekazywanie przez państwa członkowskie części swojej suwerenności na rzecz instytucji Unii Europejskiej. Proces ten wymusił przeniesienie aktywności lobbingowej z poziomu krajowego na poziom ponadnarodowy⁵. Gdyby grupy nacisku nie wierzyły, że są skuteczne i profesjonalne w wywieraniu wpływu na ośrodki ponadnarodowej władzy, nie rozwinęłyby się tak znamienne w otoczeniu decyzyjnym Unii, jak ma to obecnie miejsce.

Omawiany, wielopoziomowy charakter procesu tworzenia polityk europejskich oznacza, że aktorzy poszukujący możliwości uczestnictwa w życiu publicznym UE, mają do dyspozycji różne „ścieżki” wpływu. Na najprostszym poziomie „ścieżka narodowa” odwołuje się do wykorzystywania kontaktów krajowych i oddziaływania na rząd krajowy w celu wywarcia wpływu na unijny proces decyzyjny. Z kolei „ścieżka europejska”, czy też inaczej „strategia brukselska”, oznacza poszukiwanie możliwości wpływu w drodze wykorzystywania własnych przedstawicieli i kontaktów bezpośrednich z instytucjami UE. Te dwie alternatywne drogi, instytucje oraz aktorzy polityczni pozostający w ich orbicie, a także wyznaczone Traktatami zróżnicowane modele proceduralne procesu decyzyjnego, stanowią podstawę dla zrozumienia zjawiska lobbingu na poziomie UE.

Jakkolwiek obie ścieżki wpływu nie wykluczają się wzajemnie, tocząca się w literaturze przedmiotu wieloletnia debata dotyczy zakresu, w jakim reprezentacja interesów w UE odbywa się poprzez „ścieżkę narodową”, a w jakim poprzez wykorzystanie „strategii brukselskiej”. Bardzo wczesny model, zaproponowany przez Lindberga, wskazywał na grupy interesów prointegracyjnych jako wykorzystujących „drogi dojścia” w Brukseli, zaś grupy reprezentujące stanowiska defensywne jako wykorzystujące „kanał narodowy”⁶. Rzeczywistość okazała się jednak znacznie bardziej skomplikowana. Problemy z definicją „reprezentacji interesów”, ukryte formy, jakie niejednokrotnie ona przyjmuje, rozdzielając wpływy na sposób myślenia aktorów od wpływów na ich zachowania oraz wreszcie sam zakres działań powodują trudności w wypracowaniu metodologii zdolnych do rozstrzygnięcia tej debaty, skutkiem czego jakkolwiek ocena nie może być pełna⁷.

Warto również zauważyć, że lobbing w UE jest mniej agresywny niż w poszczególnych państwach członkowskich i rzadko polega na udzielaniu otwartego poparcia bądź też wsparcia finansowego osobom, które mają wpływ na podejmowanie decyzji. Stąd cały proces nabiera swoistego „unijnego” charakteru i różni się od lobbingu na poziomie krajowym. Praca badawcza dotycząca grup

⁵ B. Piwowar, J. Świeca, *Lobbing – biznes, prawo, polityka*, Warszawa 2010, s. 121.

⁶ Patrz szerzej: L. Lindberg, *Dynamics of European Economic Integration*, Stanford 1963.

⁷ J. Greenwood, *Reprezentacja interesów w Unii Europejskiej*, Łódź 2005, s. 55.

interesu skupia się wokół takich zagadnień, jak organizowanie, agregowanie, artykułowanie i pośredniczenie na linii decydenci–zainteresowani. Co ważne, wskazuje się, że zrozumienie systemu wywierania wpływu przez grupy interesu w kontekście szerszego otoczenia procesu decyzyjnego jest istotnym aspektem funkcjonowania zaawansowanych demokracji zachodnich. Tym bardziej jest to konieczne w erze rozwoju sieci powiązań sprawowania władzy na poziomie ponadnarodowym⁸.

Cały czas trzeba również mieć na uwadze, że system demokracji pluralistycznej powinien dać szansę przedstawienia swojego prywatnego interesu nie tylko aktorom gospodarki wolnorynkowej, ale także aktorom społecznym. Ponadto, istotnym elementem jest możliwość wyrażenia opinii, jak równoważyć interesy we wspólnej sferze publicznej pomiędzy rządem, społeczeństwem obywatelskim i prywatnymi jednostkami bądź przedsiębiorstwami, które z założenia mają swobodę kreowania sposobu funkcjonowania w tym złożonym systemie. Rządy państw członkowskich są mniej skłonne do rewidowania swojego rozumienia władzy i suwerenności w ramach wielopoziomowego systemu zarządzania, który występuje w UE. Jednakże transparentny i uczciwy dostęp do instytucji decyzyjnych i całego procesu pozytywnie wpływa na ewolucyjną reorientację podejścia narodowego rządów państw członkowskich i skłanianie się ku rozwiązaniom uwspólnotowionym⁹.

Wniosek jest taki, że każda decyzja publiczna podlega wpływom. Swoista gra instytucjonalna nie wyklucza z udziału w niej ani graczy prywatnych, ani korporacyjnych. Najbardziej dynamiczni partnerzy biorą sprawy w swoje ręce. Poprzez naciski na administrację nie wahają się wziąć udział w procesach decyzyjnych. Z grup interesu przekształcają się w grupy nacisku. W reakcji na siłę administracji narodziła się swego rodzaju przeciwna kultura. To właśnie jest *lobbing*¹⁰.

We współczesnych, zachodnioeuropejskich systemach politycznych, potencjalnymi adresatami działań grup nacisku są jednak coraz częściej urzędnicy służby cywilnej. To oni bowiem dysponują odpowiednimi kompetencjami decyzyjnymi. W większości systemów łączą ich ponadto silne związki z przedstawicielami organizacji społeczno-gospodarczych. Jako przykład można podać, że eksperci z niemieckiej firmy Bosch, urzędnicy hiszpańskich ministerstw czy przedstawiciele włoskich regionów półformalnie lub nieformalnie, systematycznie wizytują budynki Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. W zasadzie, to właśnie ich określić można istotnymi współdecydentami, gdyż

⁸ J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney, *Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much we Study, Little we know?*, w: J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney (red.), *Interest Group Politics in Europe*, London/New York 2009, s. 2.

⁹ W. Lehmann, *The European Parliament*, w: D. Coen, J. Richardson (red.), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford 2009, s. 65.

¹⁰ M. Clamen, *Lobbying i jego sekrety*, tłum. A. Janowska, A. Kuhn-Kinell, Warszawa 2005, s. 1.

albo brali udział w tworzeniu danego aktu prawnego lub poprzez odpowiednie ekspertyzy wpłynęli na jego ukierunkowanie, bądź poprzez skuteczne działania mogli wpłynąć na zablokowanie jego przyjęcia. Stąd formalne ciała decyzyjne, jak Rada czy komisarze w KE, mogą nawet nie mieć świadomości istnienia tych kontaktów¹¹.

Lobbing a działalność przedsiębiorstw

Dla świata biznesu istotne jest to, że pojęcie konkurencji w gospodarce zaczyna wykraczać poza rynkowy aspekt konkurowania. Przedsiębiorstwa rywalizują także poza obrębem sektora, w którym prowadzą działalność – rywalizują z innymi grupami interesów istniejącymi w rozległej przestrzeni społeczno-gospodarczej. Rynek towarów i usług zostaje poszerzony o rynek interesów. Z tej perspektywy budowanie przewagi konkurencyjnej firmy nie może odbywać się tylko za pomocą instrumentów marketingu. Stały się one niewystarczające. Przedsiębiorstwa kładą coraz większy nacisk na kreowanie pozytywnego wizerunku oraz na tworzeniu relacji już nie tylko z klientami, ale z wszystkimi grupami interesariuszy firm (tzw. *stakeholders*). W takich okolicznościach niezbędnym dopełnieniem strategicznego instrumentu przedsiębiorstwa jest lobbing, który pozwala na realizowanie celów organizacji poprzez wywieranie wpływu na jej otoczenie z wykorzystaniem relacji z interesariuszami. Rzeczywistość gospodarcza nadaje lobbingowi status konieczności, ponieważ nieodzowne staje się oddziaływanie na makrootoczenie podejmowane z inicjatywą samych przedsiębiorców¹².

Dlatego warto pojmować lobbing jako element nowej, długofalowej strategii zarządzania organizacją, opartej na proaktywnym podejściu do otoczenia oraz na zarządzaniu relacjami z interesariuszami, które jest realizowane zgodnie z zasadami społecznej odpowiedzialności biznesu. Obecne uwarunkowania, jakim podlega prowadzenie działalności gospodarczej, sprawiają, że lobbing staje się koniecznym, nie zaś opcjonalnym, elementem zarządzania przedsiębiorstwem. Dzisiejsze organizacje coraz częściej stają w obliczu wyboru *lobby or not to be* (lobbować albo nie istnieć). Lobbing przestaje być tylko narzędziem wywierania wpływu na różne komponenty otoczenia organizacji. Dobrze zorganizowane rzecznictwo interesów, będące częścią strategii przedsiębiorstwa, może stać się źródłem jego przewagi konkurencyjnej¹³.

W tym kontekście warto także zwrócić uwagę na kilka kwestii teoretycznych i odnieść się do teorii relacji biznesu z systemem rządowym/zarządzającym.

¹¹ R. van Schendelen, op. cit, s. 206–207.

¹² A. Sławik, *Lobbing w strategiach przedsiębiorstw*, Kraków 2009, s. 10.

¹³ Ibidem, s. 11.

W tym zakresie trzeba zauważyć, że studia dotyczące reprezentacji interesów mają swoją długą tradycję. Ze względu na poziom skupienia uwagi mogą zostać ujęte w dwie kategorie: poziom mikro i makro.

Mikropoziom studiów lobbingowych bada interakcje pomiędzy grupami interesu a decydentami. Klasykiem tego poziomu badań jest Olson. Zakwestionował on podstawy analiz dotyczących grup interesów, stawiając pytanie, czy zbliżone interesy będą się automatycznie stowarzyszać? Swoimi wnioskami podważył przyjętą wiedzę jego czasów, zgodnie z którą, jeśli wszyscy w grupie mają wspólny interes, to będzie ona działała kolektywnie w celu jego osiągnięcia, oraz że w demokracji największą troską jest fakt, iż większość będzie tyranizowała i wyzyskiwała mniejszości. Używając behawioralnych zasad zapożyczonych z ekonomii, Olson zastosował koncepcję racjonalnego dążenia do celu. W rozumowaniu tym potencjalne uczestnictwo w grupie okaże się zbędne, jeśli korzyści zdoła się uzyskać bez kosztów związanych z jakimkolwiek członkostwem¹⁴.

W swoich badaniach Olson dowodzi, że jednostki w ramach grupy podejmującej kolektywne działania miewają pokusę do tzw. jazdy za darmo (ang. *free ride*) dzięki wysiłkom innych, w sytuacji gdy grupa dostarcza dóbr ogólnodostępnych/publicznych. Dobra publiczne to dobra niewyłączalne (tzn. jedna osoba nie może zabronić innym konsumowania tych dóbr) oraz nierwalizujące (konsumpcja danego dobra przez jedną osobę nie wpływa na innych i *vice-versa*). Z kolei w grupach, które dostarczają korzyści tylko jej uczestnikom, uzyskanie korzyści *free ride* wśród jednostek będzie trudne¹⁵. Jednakże bez zachęt motywujących do uczestnictwa, kolektywne działanie jest mało prawdopodobne, nawet jeśli dużą grupę jednostek łączy wspólny interes. W tym świetle, interes publiczny grupy wydaje się być zachęcający dla *free riders*, ponieważ ma on kilka kuszących aspektów do zaoferowania. Przede wszystkim, problemy przed którymi stają grupy biznesowe i nie-biznesowe różnią się. W asymetrii tej istnieje jednak przewaga dla sfery biznesu. Zauważono, że duże grupy ponoszą stosunkowo wysokie koszty, gdy podejmują próby zorganizowania kolektywnej akcji, kiedy to koszty małych grup są odpowiednio mniejsze. Ponadto, jednostki w ramach dużych grup zyskują relatywnie mniej *per capita* od sukcesu wspólnego działania, a z kolei jednostki w małych grupach zyskują odpowiednio więcej *per capita* poprzez zwięźzione sukcesem działania wspólne. Pamiętajmy także, że dążenie do kolektywnego działania zmniejsza się odpowiednio do zwiększania się grupy, tak że duże stowarzyszenia są mniej skore do działania w ramach wspólnego interesu niż ich mniejsi odpowiednicy. W rezultacie nie tylko kolektywne działania dużych

¹⁴ Y. Hamada, *Japanese Firms in the EU: Europeanization of Lobbying Strategies and Enduring National Characteristics*, London 2007, s. 28.

¹⁵ Patrz szerzej: M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge 1965.

grup są trudne do zrealizowania, jeśli nawet mają wspólny interes, ale sytuacja taka może także wystąpić, gdy mniejszość, która jest zgrupowana z powodu koncentracji wyselekcjonowanych zachęt/pokus, chce zdominować większość. Ten argument jest często używany do opisu powstania biznesowych grup jako dominujących zarówno ilościowo, jak i jakościowo politycznie w Unii Europejskiej (głównie jednak w krajach zachodnich)¹⁶.

Z kolei głównym tematem większości badań nad lobbieniem poziomu makro były kwestie strukturalne, skupiające się na politycznej reprezentacji grup, na dylematach związanych z ich monopolistyczną, oligarchiczną czy egalitarną strukturą¹⁷. Częste podejście do reprezentacji interesów na poziomie makro łączyło się z rozbudowanym elementem deskryptywnym pracy, pozwalającym badaczom na opisanie i kategoryzowanie systemów reprezentacji interesów, co pozwalało także podjąć się próby porównania efektywności różnych instytucjonalnych konstelacji¹⁸.

W tym miejscu warto wyróżnić czynniki skłaniające przedsiębiorstwa do zrzeszania się. Najogólniej wskazuje się, że branże, w których problemy i cechy charakterystyczne są wspólne, najczęściej inwestują w swoje stowarzyszenia. Wspólne czynniki, w sposób znaczący kojarzone z taką inwestycją, dotyczą sektorów, które:

- składają się z firm o zbliżonej wielkości i podobnej strukturze własności;
- charakteryzują się wysokim stopniem koncentracji oraz stają wobec problemu nadmiernych zdolności produkcyjnych lub niskiej marży zysku;
- mają wysokie koszty transakcyjne, specyficzne aktywa i wysoką wartość;
- chcą wpływać na uregulowania prawne lub na nie reagują i mają tzw. „wspólnego wroga”.

Ponieważ czynniki te występują tak samo powszechnie na poziomie krajowym, jak i na poziomie UE (choć w nieco innym stopniu), obecność dobrze wyposażonych stowarzyszeń krajowych jest dobrym prognostykiem dla szczelności UE¹⁹.

Ponadto, 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

¹⁶ Y. Hamada, op. cit., s. 28–29.

¹⁷ Patrz szerzej W. Streeck, P.C. Schmitter, *From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market*, „Politics and Society” 1991, t. 19, nr 2, s. 133–164.

¹⁸ G. Wilson, *Corporate Political Strategies*, „British Journal of Political Science” 1990, t. 20, nr 2, s. 281–288.

¹⁹ J. Greenwood, op. cit., s. 104.

całego sektora, wówczas dominuje na rynku, a w przypadku, gdy grupa 3–4 największych firm przyczynia się do powstania więcej niż 50% produkcji sektora, mówi się o grupie firm dominujących. 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 wyroby gotowe, łatwiej jest tworzyć stowarzyszenia. W tej sytuacji może wyłonić się pewien wspólny interes, a powstanie stowarzyszeń przyczynia się także do rozwiązywania konfliktów związanych z wymianą. Większa heterogeniczność sektora nie jest czynnikiem, który sprzyjałby procesowi tworzenia grup zorganizowanych. Dowodzi się, że firmy produkujące zróżnicowane wyroby i odmiennie wykorzystujące siłę roboczą, ziemię, kapitał i technologię, będą miały niewiele wspólnych interesów i jedynie na wysokim stopniu ogólności. Idąc w rozważaniach dalej, w sektorach, w których nie występuje zbyt duża rotacja firm, występują korzystne warunki do działania stowarzyszeń. W tej sytuacji możliwa jest 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 rządu²⁰.

Powyższe uwagi można zaliczyć do podstawowych kwestii, które determinują reprezentacje interesów przedsiębiorstw na poziomie UE. Są one także wstępnymi dylematami, które należy rozważyć przy przygotowywaniu strategii na poziomie ponadnarodowym, wyznaczają bowiem możliwe formy reprezentacji interesów konkretnych branż, jak i samych przedsiębiorstw.

Formy działania i stowarzyszania się przedsiębiorstw

Liczba stowarzyszeń biznesowych wzrosła znacznie w latach dziewięćdziesiątych XX w., kiedy szacowano, że stanowią około dwie trzecie wszystkich grup interesu w UE. Kolejna dekada to z kolei spowolnienie rozwoju tego

²⁰ K. Tarnawska, *Reprezentacja interesów na poziomie UE. Logika członkostwa i logika wpływu*, „Zeszyty Naukowe”, Rzeszów 2005, t. 46, nr 8, s. 10–11.

się, że w porównaniu do formalnych organizacji, działające *ad hoc* koalicje charakteryzują się niskim stopniem sformalizowania i wysokim stopniem autonomii dla członków²⁴.

Dlatego trzeba zauważyć, że rozrost hybrydowych stowarzyszeń przewartościował tradycyjne postrzeganie klasycznych działań kolektywnych na poziomie UE. Po pierwsze, bezdyskusyjnym jest, że podejście to dostarcza firmom/korporacjom możliwości rozwijania tzw. pozytywnego, europejskiego mandatu w ramach procesu decyzyjnego. Ponadto, poprzez aktywną partycypację w kolektywnych kanałach komunikowania, celem Unii jest kreowanie długoterminowych relacji, które mogą zacząć tracić na znaczeniu poprzez działania lobbingu bezpośredniego. Po drugie, biorąc pod uwagę fakt, że większość firm znajdujących się w Brukseli ma ograniczone zasoby polityczne, logika wskazuje, że priorytety ich działań są dzielone pomiędzy kwestie, w których podejmują zdecydowane działania oraz te, w których przedstawiają swoje opinie i eksperyty. Dodatkowo w okresach dużej aktywności legislacyjnej, firmy są bardziej chętne do dzielenia się istotą reprezentacji politycznej i przejścia na działania kolektywne. Dysponując większymi zasobami, federacje biznesowe mają lepszy dostęp do ekspertyz i potencjalnie zyskują większy parasol polityczny dla swoich działań, generując zarazem mniejsze koszty. Stąd rozszerzając koncepcję logiki kolektywnego działania, argumentuje się, że racjonalny udział firm w federacjach na poziomie UE jest bardziej logiką kosztów nie-uczestniczenia, niż kalkulowania korzyści z bycia członkiem danej organizacji²⁵.

Należy także zauważyć, że środowiska biznesowe na poziomie ponadnarodowym są wewnątrznie zróżnicowane. Żadna organizacja z osobna nie ma w danym sektorze wyraźnego monopolu na reprezentowanie interesów. Nawet bardzo wąsko wyspecjalizowane sektory reprezentowane są przez wiele różnych stowarzyszeń europejskich i krajowych, a także przez indywidualne przedsiębiorstwa. Co więcej, wiele ugrupowań konkuruje między sobą o pozyskanie nie tylko większych możliwości wpływu na procesy decyzyjne i legislacyjne, ale także o nowych członków, o wyższy status, o większe zasoby organizacyjne. Tworzone przez nie koalicje są zazwyczaj płynne i zależą od aktualnej konfiguracji interesów. Stopień, w jakim środowiska biznesowe są w stanie efektywnie realizować swoje postulaty, waha się znacznie w różnych okresach i w różnych obszarach tematycznych²⁶.

Wraz ze słabnącym znaczeniem tradycyjnych kanałów lobbingsowych w Brukseli, przedsiębiorstwa rozpoznały i przystosowały się do procesu decyzyjnego w UE, który działa nie tylko w ramach klasycznych powiązań międzyinstytucjonalnych, ale także jest zjawiskiem tworzącym podsystemy, wymagające

²⁴ Y. Hamada, op. cit., s. 61.

²⁵ D. Coen, op. cit., s. 162.

²⁶ M. Cini, *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007, s. 290.

złożonych i elastycznych koalicji²⁷. Ciekawym przykładem jest grupa ENE G8, która jest koalicją ośmiu przedsiębiorstw działających na rzecz przyspieszenia procesu unifikacji i liberalizacji rynku energetycznego w UE. Są to jedni z największych przemysłowych odbiorców energii elektrycznej Europie, w tym: BASF, Dow Europe, Akro Nobel, Thyssen²⁸. Takie sojusze mogą być tymczasowymi grupami *ad hoc* skupionymi wokół szybko zmieniających się pojedynczych kwestii²⁹ lub bardziej trwałymi paneuropejskimi zgrupowaniami zorganizowanymi w ramach sformalizowanych relacji z decydentami UE. Taki stan rzeczy spowodował, że duża sfera reprezentacji interesów biznesowych oparta została na niewielkiej liczbie struktur i porozumień, tj. omawianych forach. Komisja może zachęcać firmy do partycypacji. Pamiętać jednak trzeba, że w ramach tego procesu zapraszając jedne przedsiębiorstwa do uczestnictwa, Komisja powoduje, że korporacje pozostawione poza forum współpracy są zmuszone do zrestrukturyzowania swojego podejścia, tak aby również móc współuczestniczyć w procesie³⁰. W tym wypadku uczestnictwo w odpowiednim dla branży forum staje się dla przedsiębiorstwa istotną wartością, gdyż pozostawanie poza nim powoduje wyalienowanie z udziału w podejmowaniu decyzji z ośrodkami decyzyjnymi przez naturalną dla nich, rynkową konkurencję.

Innym typem jest klasyczna platforma przemysłowa, która z reguły nie tylko grupuje producentów w sektorze przemysłu, ale też ośrodki naukowe i akademickie. Celem takiej platformy jest promowanie technologicznych innowacji i rozwoju w tym sektorze oraz równoważenie interesów różnych stron. Są zwykle bardzo aktywne w europejskich programach badań oraz rozwoju i często biorą udział w projektach współfinansowanych przez te programy. Przykładem jest Mobile and Wireless Communications Technology Platform, w której aktywnie działają takie firmy, jak Ericsson, Siemens, Nokia, Motorola, Vodafone oraz Politechnika Warszawska. Podobny charakter ma European Robotics Platform skupiająca m.in. Philips, Bosch, Mitsubishi w powiązaniu z kilkoma europejskimi uczelniami³¹.

Dlatego według prognoz ekspertów reprezentacji interesów w UE, przyszłością dla europejskiego lobbingu są właśnie różnego rodzaju platformy stanowiące ważne formy przepływu informacji, prowadzenia konsultacji, tworzenia koalicji i opracowywania strategii reprezentacji interesów. Obserwowany

²⁷ Patrz szerzej: P. Sabatier, *The Advocacy Coalition Framework: Revision and Relevance for Europe*, "Journal of European Policy" 1998, t. 5, nr 1, s. 98–130.

²⁸ U. Kurczewska, *Rola europejskich grup interesów ekonomicznych w kształtowaniu polityk sektorowych Unii Europejskiej*, w: U. Kurczewska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Warszawa 2008, s. 149.

²⁹ Patrz szerzej: F.R. Baumgartner, L.B. Leech, *Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics*, "Journal of Politics" 2001, nr 64, s. 1191–1213.

³⁰ Y. Hamada, op. cit., s. 32.

³¹ Ibidem, s. 6.

jest spadek wpływu klasycznych europejskich grup interesu, a dotychczas stosowane strategie nie zawsze sprawdzają się w bardziej skomplikowanych sytuacjach. Uważa się, że klasyczne stowarzyszenia sektorowe, tak popularne w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w., jak też duże koalicje jednosektorowe, nie są obecnie najefektywniejszym sposobem reprezentacji. Niemożliwe jest bowiem zintegrowanie organizacji z 27 państw, gdyż trudno jest pogodzić tak wiele podmiotów o odmiennych tradycjach. Doszło do nadmiernej proliferacji interesów i przez to do ich neutralizacji ze względu na trudności w organizacji i zarządzaniu³².

Początkowo może się wydawać, że funkcjonowanie na poziomie UE tak wielu typów organizacji jednocześnie, nie wpływa korzystnie na system. Zaznaczyć jednak trzeba, że funkcjonowanie trzech podstawowych form organizacji, czyli stowarzyszeń europejskich, narodowych grup oraz indywidualnych firm jest dla systemu konieczne, ponieważ każda z nich dostarcza różnych „dóbr”. Przedsiębiorstwa przodują w dostarczaniu wiedzy eksperckiej o rynku i technologii (ze względu na wysoce rozwinięte sekcje „badania i rozwój” – ang. R&D), stowarzyszenia europejskie kontrolują przepływ informacji, które można określić jako „interes europejski” swoich członków, a grupy narodowe dostarczają wiedzy dotyczącej nastrojów i interesu narodowego³³.

Część analityczna pracy

Dostrzegając złożoność oraz duże znaczenie zjawiska reprezentacji interesów przedsiębiorstw na forum brukselskim, rozprawa doktorska pt. *Lobbying gospodarczy w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej* ma na celu przedstawienie istoty, znaczenia oraz specyfiki funkcjonowania tego zjawiska na poziomie ponadnarodowym³⁴, jak również jest próbą odpowiedzi na pytanie, jak proces decyzyjny determinuje metody i strategie wykorzystywane przez grupy interesu działające na forum UE.

Na pytania badawcze postaram się odpowiedzieć rozpoczynając od genezy oraz analizy etapów rozwoju zjawiska reprezentacji interesów w UE, co wraz z uwagami terminologicznymi jest punktem wyjścia dla moich rozważań.

Stosując analizę systemową, chcąc ukazać wpływ lobbingu na proces decyzyjny w Unii Europejskiej, a w szczególności wskazać punkty wejścia do

³² D. Gueguen, *European Lobbying: The New Coalitions*, dostępne na stronie: www.euractiv.com/en, s. 7 (01.06.2011).

³³ Y. Hamada, op. cit., s. 66.

³⁴ Zawężenie tematu do sfery gospodarczej pozwoli na bardziej precyzyjne, niż np. w sferze społecznej, rozróżnienie rodzajów interesów, stosowanych metod, a co w kontekście tematu dysertacji najważniejsze, także zróżnicowanych punktów wejścia lobbingu na różnych etapach procesu decyzyjnego.

systemu, niezbędna jest analiza zapisów traktatowych oraz procedur podejmowania decyzji (zwykłej procedury prawodawczej, specjalnej procedury prawodawczej oraz procedury budżetowej). Istotne jest wskazanie aktorów, którzy na danym etapie procesu decyzyjnego są najskuteczniejszymi pośrednikami przepływu informacji. Pamiętać należy, że złożoność systemu wraz z dużym zróżnicowaniem interesów gospodarczych w znacznym stopniu determinuje wnioski. Trzeba jednak zaznaczyć, że działania korporacji/przedsiębiorstw dotyczą głównie konkretnych aktów prawnych, a prowadzone kampanie lobbingowe są w znacznym stopniu zindywidualizowane. Stąd wnioski tej części pracy przedstawiają poszczególne opcje wariantowe i wskazują, jak na konkretnym etapie procedury, odpowiedni aktorzy, z jakim prawdopodobieństwem sukcesu, wobec których podmiotów/instytucji UE mogliby zastosować wybrane metody wywarcia wpływu. Jest to wyraźnie powiązane z kolejnym zagadnieniem, jakim są podstawy prawne działalności lobbingowej w Unii Europejskiej. W tym wypadku analizowane są traktatowe zapisy dotyczące pośrednio lub bezpośrednio zjawiska lobbingu, jak również inne regulacje przyjęte przez instytucje UE – w szczególności akty Komisji Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego.

Powyższe rozważania są wprowadzeniem do kolejnej kwestii, jaką jest szczegółowa analiza działań lobbingowych wobec głównych instytucji UE. Rozróżnienie pomiędzy Komisją, Radą i Parlamentem Europejskim, jest fundamentem tego działu, gdyż dla skuteczności działań oraz pełnej profesjonalizacji kampanii trzeba wyraźnie wskazać zarówno ideologiczno-polityczne, jak i wynikające z zapisów traktatowych, praktyczne różnice pomiędzy rolą wspomnianych instytucji Unii Europejskiej w procesie decyzyjnym. Zróżnicowanie to ma bowiem znaczny wpływ na tworzone strategie reprezentacji interesów i zainteresowanie lobbistów konkretnymi strukturami wewnętrznymi danych instytucji na odpowiednim etapie procesu podejmowania decyzji.

Dokładna analiza reprezentacji interesów na forum UE z perspektywy instytucjonalnej, decyzyjnej oraz prawnej pomoże w klasyfikacji i charakterystyce działalności grup interesu na poziomie Unii Europejskiej, a także wspomże rozróżnienie kategorii grup nacisku. Ostatnim elementem pracy analitycznej jest ukazanie metod i działań, praktycznych założeń strategii oraz różnorodnych form oddziaływania grup interesu na instytucje Unii Europejskiej.

Część badawcza pracy

Chcąc dołączyć do tematu *Lobbingu gospodarczego w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej* również część empiryczną, postanowiłem przeprowadzić badania jakościowe dotyczące *reprezentacji interesów przedsiębiorstw województwa kujawsko-pomorskiego na poziomie Unii Europejskiej*. Kwestia ta dotyczy znaczenia oraz praktycznej skali realizacji reprezentacji interesów w Brukseli.

Jest to sfera, do której wydaje się, że w Polsce nie ma odpowiedniego merytorycznego i profesjonalnego podejścia.

Celem badań jest analiza oraz ocena poziomu realizacji na forum brukselskim interesów największych przedsiębiorstw województwa kujawsko-pomorskiego. Kluczowymi miernikami tej oceny będą świadomość funkcjonowania lobbingu, znajomość metod służących reprezentacji własnych interesów, oczekiwań i ewentualnych barier utrudniających przedsiębiorstwom wejście na forum Unii Europejskiej oraz umiejętność efektywnego wykorzystania zróżnicowanych kanałów komunikacji.

Postawiłem hipotezę, że wraz z pogłębieniem się integracji europejskiej, decyzje podejmowane w Brukseli mają coraz większy wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw województwa kujawsko-pomorskiego. Rezultaty badań, poprzez analizę potrzeb firm w regionie przyczynią się do zidentyfikowania przeszkód utrudniających firmom skuteczną reprezentację własnych interesów. Ponadto, wnioski z badań umożliwią sformułowanie propozycji rozwiązań usprawniających efektywną reprezentację interesów przedsiębiorstw województwa kujawsko-pomorskiego na forum Unii Europejskiej.

Postawiłem także hipotezy pomocnicze, które zakładają, że częste obawy przed zaangażowaniem się w profesjonalnie przygotowane strategie lobbingsowe wynikają z błędów, jakimi są pojmowanie lobbingu unijnego przez pryzmat rzecznictwa interesów na poziomie kraju oraz wyolbrzymianie kosztów, które są niewielkie w porównaniu do ceny nieuczestniczenia w procesie. Istotne mogą być także nieumiejętność wykorzystania istniejących mechanizmów umożliwiających skuteczną realizację własnych celów oraz niekorzystanie ze sprawdzonych dróg dojścia do decydentów na poziomie Unii Europejskiej.

Metody i techniki stosowane w pracy to wywiad, ankieta oraz analiza dotychczasowych działań przedsiębiorstw województwa kujawsko-pomorskiego.

Wywiady jakościowe zostaną przeprowadzone z deputowanymi do Parlamentu Europejskiego oraz Parlamentu RP wywodzącymi się z regionu kujawsko-pomorskiego, z samorządowcami (głównie urzędu marszałkowskiego), pracownikami urzędu wojewódzkiego, członkami stowarzyszeń biznesowo-branżowych, tj. BCC, Lewiatan czy Izba Przemysłowo-Handlowa.

Ankieta skierowana zostanie do zarządzających największymi przedsiębiorstwami regionu, czyli tymi firmami, które posiadają odpowiedni potencjał finansowy. Te bowiem przedsiębiorstwa poprzez dynamikę i ambicje rozwojowe, specjalizację w swojej branży oraz względny sukces na rynkach krajowym i międzynarodowym, wydają się być naturalnym nadawcą interesów czy to indywidualnych, czy też zagregowanych w ramach zorganizowanych grup krajowych lub/i ponadnarodowych.

Biorąc pod uwagę charakterystykę gospodarczą województwa kujawsko-pomorskiego oraz profil największych przedsiębiorstw regionu, należy wyróżnić trzy podstawowe grupy przedsiębiorstw.

Pierwsza grupa obejmuje przedsiębiorstwa produkcyjne, których działalność jest tradycyjnie związana z regionem. Są to przedsiębiorstwa, których sukcesem jest wytworzenie towarów będących w czołówce producentów swojej branży³⁵. Ta grupa przedsiębiorstw będzie zainteresowana regulacjami dotyczącymi procesu produkcji, standardów technicznych, kontroli jakości, warunkami importu/eksportu, ponieważ te czynniki wpływają bezpośrednio na ich zysk.

Druga grupa obejmuje przedsiębiorstwa handlowe, których sukces związany jest z dystrybucją towarów, stworzeniem rozpoznawanej marki handlowej³⁶. Są to firmy, dla których głównym obszarem zainteresowania nie są same procesy produkcji, a liczą się rozwiązania systemowe, np. regulacje handlowe, funkcjonowanie w ramach zarówno krajowego, jak i europejskiego wspólnego rynku.

Trzecia grupa, to znaczące przedsiębiorstwa będące częścią większych grup kapitałowych. W związku z tym, reprezentacja ich interesów może być powiązana z działaniami kluczowych przedsiębiorstw danej grupy kapitałowej³⁷.

Podsumowanie

Efektym badań będzie możliwość stworzenia indywidualnego podejścia do każdej z tych grup. Przeprowadzone badania pomogą stworzyć profil konkretnej branży w województwie kujawsko-pomorskim z konkretnymi propozycjami wsparcia. Badania usystematyzują zróżnicowane oczekiwania przedsiębiorstw i pomogą wypracować mechanizmy, które będą ułatwieniem dla zgrupowanych interesów. Wskazanie indywidualnych sposobów wywarcia wpływu przez pryzmat specyfiki branży, poziomu zaangażowania w niej grup krajowych i międzynarodowych, identyfikacji zagrożeń i indywidualnych strategii włączenia się w działania konkretnej, wskazanej grupy, będzie także kolejnym etapem badań *reprezentacji interesów przedsiębiorstw województwa kujawsko-pomorskiego na poziomie Unii Europejskiej*, które – mam nadzieję – są rozwojowe i nie ograniczają się wyłącznie do obecnie stawianych celów.

³⁵ Jako przykład: Krajowa Spółka Cukrowa S.A.; Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz S.A.; IZCh Soda Mątwy S.A.; Adriana S.A.; Grupa TZMO; Apator S.A.; PHU Chemirol Sp. z o.o.

³⁶ Jako przykład: Polska Sieć Handlowa Lewiatan; Torfarm S.A.; Grupa Polomarket; Nova Trading S.A.; GCB Centrostal Bydgoszcz S.A.

³⁷ Jako przykład: Anwil SA (grupa ORLEN); Cereal Partners Poland Toruń-Pacific Sp. z o.o. (Grupa Nestle).

Reprezentacja interesów przedsiębiorstw województwa kujawsko-pomorskiego w Brukseli

ANKIETA

1) Czy zagadnienia związane z reprezentacją interesów przedsiębiorstw województwa kujawsko-pomorskiego na poziomie Unii Europejskiej uważacie za istotne z punktu widzenia Państwa przedsiębiorstwa?

TAK NIE Trudno powiedzieć

2) Czy tematyka ta bezpośrednio dotyczy Państwa przedsiębiorstwa?

TAK NIE Trudno powiedzieć

3) Czy przedsiębiorstwo jest członkiem krajowych grup zrzeszających przedstawicieli swojej branży?

TAK NIE

Jeśli TAK, to jakich?

Czy grupy te prowadzą również działania na poziomie Unii Europejskiej?

TAK NIE

4) Czy przedsiębiorstwo jest członkiem międzynarodowych grup zrzeszających przedstawicieli swojej branży?

TAK NIE

Jeśli TAK, to jakich?

5) Czy korzystali Państwo z jakichkolwiek dróg dojścia do decydentów w Brukseli?

TAK NIE

Jeśli TAK, to poprzez :

<input type="checkbox"/> Indywidualną reprezentację interesów	<input type="checkbox"/> Organy samorządu terytorialnego
<input type="checkbox"/> Wspecjalizowane kancelarie prawnicze	<input type="checkbox"/> Posłów/Senatorów w Parlamencie RP
<input type="checkbox"/> Krajowe grupy interesu/wpływu	<input type="checkbox"/> Deputowanych do Parlamentu Europejskiego
<input type="checkbox"/> Międzynarodowe grupy interesu/wpływu	<input type="checkbox"/> Inne
<input type="checkbox"/> Rząd/ministerstwa (władza centralna)	

Jeśli NIE zaczęli Państwo aktywnie działać na rzecz reprezentacji interesów Waszego przedsiębiorstwa na poziomie UE, powodem było:

Akceptowanie obecnego stanu prawodawstwa i decyzji podejmowanych na poziomie UE

Brak zastrzeżeń wobec rezultatów działań tych struktur, które już wpływają na decyzje podejmowane w Brukseli (rząd, międzynarodowe grupy, krajowe grupy interesu)

Brak przekonania o realności i skuteczności projektu

Koszty

Brak konkretnych informacji dotyczących możliwości i dróg dojścia do urzędników oraz decydentów w UE

Inne

6) Gdyby okazało się, że Komisja Europejska podjęła pracę nad aktem prawnym, który będzie w stosowaniu bezpośrednio wpływał na funkcjonowanie Państwa przedsiębiorstwa, którą drogę dojścia/wywarcia wpływu na unijny proces legislacyjny by Państwo wybrali (biorąc pod uwagę realne możliwości)?

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Indywidualną reprezentację interesów | <input type="checkbox"/> Organy samorządu terytorialnego |
| <input type="checkbox"/> Wyspecjalizowane kancelarie prawnicze | <input type="checkbox"/> Posłów/Senatorów w Parlamencie RP |
| <input type="checkbox"/> Krajowe grupy interesu/wpływu | <input type="checkbox"/> Deputowanych do Parlamentu Europejskiego |
| <input type="checkbox"/> Międzynarodowe grupy interesu/wpływu | <input type="checkbox"/> Inne |
| <input type="checkbox"/> Rząd/ministerstwa (władza centralna) | |

Które drogi dojścia do urzędników UE uważają Państwo za najbardziej efektywne?

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Indywidualną reprezentację interesów | <input type="checkbox"/> Organy samorządu terytorialnego |
| <input type="checkbox"/> Wyspecjalizowane kancelarie prawnicze | <input type="checkbox"/> Posłów/Senatorów w Parlamencie RP |
| <input type="checkbox"/> Krajowe grupy interesu/wpływu | <input type="checkbox"/> Deputowanych do Parlamentu Europejskiego |
| <input type="checkbox"/> Międzynarodowe grupy interesu/wpływu | <input type="checkbox"/> Inne |
| <input type="checkbox"/> Rząd/ministerstwa (władza centralna) | |

7) Aby skutecznie reprezentować interesy przedsiębiorstw województwa kujawsko-pomorskiego konieczny jest dostęp do informacji o aktualnych procesach legislacyjnych w UE oraz właściwych kanałach komunikacji. Kto poza instytucjami UE powinien przekazywać te informacje zainteresowanym ?

- Administracja centralna/ministerstwa
- Organy samorządu terytorialnego
- Stowarzyszenia/związki branżowe
- Ośrodki naukowe
- Kancelarie prawnicze
- Zainteresowani powinni indywidualnie zajmować się sprawą
- Inne

8) Jakie dostrzegają Państwo szanse w reprezentacji interesów przedsiębiorstw regionu na poziomie UE? Jakie są główne bariery w reprezentacji interesów Państwa firmy?

.....

.....

..... →

9) Jeżeli mają Państwo doświadczenia w kwestii (podjęcia prób/wywarcia) wpływu na proces decyzyjny w UE, prosimy podzielić się swoimi spostrzeżeniami i wnioskami.

.....

.....

.....

.....

..... →