

Dr hab. Urszula Kruszewska
Zakład Socjologii Ekonomicznej
Instytut Filozofii, Socjologii i Socjologii Ekonomicznej
Szkoła Główna Handlowa

REPREZENTACJA INTERESÓW PRACODAWCÓW I PRACOWNIKÓW W UNII EUROPEJSKIEJ

Referat został wygłoszony w trakcie **Seminarium naukowego "Polski kapitalizm"** organizowanego przez Instytut Filozofii, Socjologii i Socjologii Ekonomicznej. Sprawozdanie z dnia 3 GRUDNIA 2014

W tym wystąpieniu będę mówiła przede wszystkim o reprezentacji interesów pracodawców, o organizacjach biznesowych, a także o reprezentacji interesów nieekonomicznych. Główną tezę, jaką postawię, jest twierdzenie, że następuje bardzo wyraźny proces instytucjonalizacji i konsolidacji systemu reprezentacji interesów Unii Europejskiej. W swoim wystąpieniu chciałabym przedstawić kilka najważniejszych elementów tego procesu.

Omówię też pewne etapy ewolucji systemu rzecznictwa interesów, a także proces jego konsolidacji. Będę mówiła o specyficznych cechach tego systemu i spróbuję wyodrębnić te najważniejsze. Krótko zaprezentuję najważniejsze i najbardziej wpływowe europejskie organizacje pracodawców. Opiszę, jakie są ich formy, konfiguracje, oraz jak one funkcjonują. Postaram się odpowiedzieć na pytanie, czy rzeczywiście wpływ organizacji biznesowych w procesie kształtowania polityk publicznych Unii Europejskiej jest istotny, czy też nie? Pokażę także, jak reprezentowane są interesy o charakterze nieekonomicznym. Należy jednak pamiętać, że bardzo trudno jest zdefiniować, które są interesami stricte ekonomicznymi, a które są nieekonomicznymi. Ponadto spróbuję przedstawić, jak niektórzy badacze próbują zmierzyć wpływ grupy interesów. Na koniec scharakteryzuję działalność polskich organizacji w Brukseli, jak wygląda lobbing polskich stowarzyszeń biznesu oraz ich interesy. Następnie spróbujemy wspólnie odpowiedzieć na pytanie, czy jest to poszukiwany, czy raczej ignorowany partner dla innych grup interesów.

Na początku należałoby zastanowić się, czy i dlaczego powinniśmy zajmować się kwestią reprezentacji interesów na szczeblu UE i analizować proces ich instytucjonalizacji - dlaczego jest to ważne. Okazuje się, że nawet do 80% regulacji prawnych w państwach członkowskich, tych regulacji, które dotyczą polityk gospodarczych jest tworzonych przez instytucje Unii Europejskiej, albo jest przynajmniej zależne od regulacji unijnych. A więc nawet, jeśli na poziomie państw narodowych tworzone są normy prawne, to one są najczęściej pochodną regulacji unijnych. Proces przekazywania kompetencji przez państwa członkowskie na poziom Unii Europejskiej, szczególnie w politykach gospodarczych - powoduje, że również grupy interesów przenoszą swoją aktywność w zakresie reprezentacji interesów na szczebel unijny, głównie wobec Komisji Europejskiej, ale także wobec Parlamentu Europejskiego. Stawiam tutaj tezę, że następuje bardzo wyraźny proces

instytucjonalizacji reprezentacji i agregacji interesów na szczeblu unijnym. Ta instytucjonalizacja dotyczy zarówno samego zachowania się i aktywności grup interesów, jak też relacji między organizacjami a instytucjami unijnymi. Proces instytucjonalizacji jest wielowymiarowy. Dotyczy on zarówno kształtowania pewnych reguł, zasad, jak i samego zachowania się grup interesów. Mamy obecnie do czynienia ze znacznym wzrostem różnych interesariuszy Unii Europejskiej.

W swoim wystąpieniu będę używała zamiennie sformułowań takich jak grupy interesów, organizacje biznesowe, a także interesariusze. Pojęcie interesariuszy - jest najszerszym zakresowo terminem, ponieważ w skład interesariuszy wchodzi nie tylko organizacje i stowarzyszenia, ale także np. przedsiębiorstwa, czy też kancelarie prawne, instytucje, regiony, itd.

W ostatnim czasie, a właściwie od lat 90-tych możemy obserwować istotny, rosnący wpływ interesariuszy na kształtowanie polityk publicznych w Unii Europejskiej. Szczególnie widoczny jest wpływ organizacji pracodawców i organizacji biznesowych. Tworzone są tzw. kanały komunikacyjne między instytucjami unijnymi a społeczeństwem. Ma to stanowić swego rodzaju remedium, receptę, na istniejący w Unii deficyt demokracji. Instytucje unijne, wszystkie, oprócz Parlamentu Europejskiego są instytucjami niedemokratycznymi. Dlatego też, szczególnie Komisja Europejska, która próbuje budować swoją pozycję dąży do współpracy z grupami interesów po to, żeby tworzyć tzw. legitymizację technokratyczną, czyli poparcie środowisk gospodarczych.

Również grupy interesów, szczególnie interesów ekonomicznych przyczyniają się także do transferu części kompetencji państw członkowskich na szczebel ponadnarodowy. Ma to miejsce szczególnie w zakresie praw gospodarczych. Dzieje się tak ponieważ organizacjom, szczególnie tym dużym, europejskim jest łatwiej i wygodniej przekonywać do swoich stanowisk instytucje unijne, niż rządy państw członkowskich. Możemy obserwować bardzo dynamiczną ewolucję systemu reprezentacji interesów w Unii Europejskiej. Już od początku powstania Wspólnot Europejskich zaczęły tworzyć się europejskie stowarzyszenia biznesowe, a ich rola zawsze była bardzo duża. Zjawisko to analizował Ernst B. Haas, który twierdził, że bez poparcia europejskich organizacji biznesu - Wspólnoty nie odniosłyby sukcesu.

W początkowych etapach integracji europejskiej, organizacje biznesu miały pozycję dominującą, gdyż interesy nieekonomiczne były rozproszone i nie miały swoich sformalizowanych reprezentacji. Dopiero w latach 90-tych powstają pierwsze, europejskie ugrupowania, które reprezentują interesy nieekonomiczne, a więc np. interesy społeczne, ekologiczne, konsumenckie, regionalne, itd. Rozwój stowarzyszeń innych, niż gospodarcze jest pochodną powstania nieekonomicznych polityk UE w tym. np. polityki: społecznej, regionalnej, ochrony konsumentów, ochrony środowiska itp.

Obecnie nadal mamy do czynienia z tą asymetrią interesów, to znaczy wciąż dominują interesy ekonomiczne. Wpływ organizacji biznesowych nadal jest znacznie większy, niż interesów nieekonomicznych. Jednak ta różnica stopniowo zmniejsza się, dlatego, że organizacje społeczne mają coraz większy wpływ na polityki publiczne na szczeblu unijnym.

Wydawać by się mogło, że kryzys gospodarczy w Europie, zapoczątkowany w 2007 roku przyczynił się do ograniczenia wpływu europejskich stowarzyszeń biznesowych na politykę UE. Okazuje się jednak, że jest wprost przeciwnie - wzmocnił ich pozycję i siłę

oddziaływania. Biorąc pod uwagę proces ewolucji organów UE i rozwój europejskich grup interesu - widać wyraźnie współzależność. Momentem przełomowym dla rozwoju europejskiego systemu zapośredniczania interesów było uchwalenie jednolitego Aktu Europejskiego w roku 1987, który wprowadzał wspólny rynek i cztery wolności: swobodny przepływ towarów, ludzi, usług i kapitału oraz wprowadzał m.in. jednolite standardy i jednolite normy jakościowe. Wówczas następuje gwałtowne przyspieszenie i pogłębianie integracji gospodarczej.

W tym samym czasie mamy nagły wzrost liczby grup różnych interesów. A więc koniec lat 80-tych i początek lat 90-tych to okres, w którym następuje przyspieszenie integracji europejskiej i jednocześnie gwałtowny wzrost liczby różnych interesariuszy. W tym czasie występuje także proces różnicowania się interesów. Powstaje nie tylko coraz więcej różnych grup interesów - głównie stowarzyszeń i organizacji, ale stają się one coraz bardziej zróżnicowane. Są to organizacje reprezentujące np. przemysł, poszczególne sektory gospodarcze, sektor usług, ale pojawiają się także tak zwane interesy rozproszone: np. społeczne, różnych mniejszości, regionalne. Pojawia się też coraz więcej ugrupowań reprezentujących sektor rolniczy oraz stowarzyszenia zawodowe.

Jeszcze kilka słów o procesach makro. Obecnie mamy do czynienia z procesem konsolidacji, to znaczy pewnej stabilizacji i umacniania się systemu reprezentacji interesów grupowych na szczeblu europejskim. Przejawia się to w kilku wymiarach. Po pierwsze możemy obserwować bardzo szeroką mobilizację społeczną, a więc bardzo dużo, różnorodnych interesariuszy. To powoduje coraz większą konkurencję między nimi, fragmentaryzację oraz specjalizację. Jako przykład niech posłuży - sektor chemiczny, w którym na szczeblu Unii Europejskiej powstało w ciągu ostatnich kilku lat 76 europejskich stowarzyszeń, zajmujących się tylko jedną branżą. Inny przykład podawany przez Justina Greenwooda dotyczy produkcji szkła. W tym sektorze obecnie działa 19 europejskich stowarzyszeń, które specjalizują się w różnych kategoriach produktów szklanych. Mamy do czynienia z rosnącą fragmentaryzacją i specjalizacją interesów.

W związku z tym, że grupy interesu niemal na stałe współpracują z Komisją Europejską, ale również z Parlamentem - ich relacje są coraz bardziej trwałe i przybierają coraz bardziej sformalizowane struktury. Powstają swego rodzaju utarte ścieżki dostępu i różne formy wymiany zasobów. O zasobach mówię tutaj jako o pewnych dobrach, które grupy interesu dostarczają instytucjom unijnym. Te zasoby (dobra), to przede wszystkim poparcie społeczne, a także informacja, czy wiedza techniczna.

Tego oczekują instytucje unijne, szczególnie Komisja Europejska, która ma za zadanie wśluchiwać się w różne głosy interesariuszy. Komisja ma dla grup interesu szczególne znaczenie, gdyż jako jedyna instytucja ma prawo inicjatywy legislacyjnej. A więc to ona przygotowuje wszystkie projekty późniejszych dyrektyw, czy rozporządzeń. Aby one mogły być później akceptowane, musi je konsultować z różnymi zainteresowanymi stronami. Obserwujemy proces utrwalania się tych zasad i reguł reprezentacji i agregacji interesów. Ujawniają się specyficzne cechy tego systemu, który jest określany jako swego rodzaju *sui generis* i następuje proces jego instytucjonalizacji. O tym powiem jeszcze za chwilę.

Można mówić także o pewnej współ-ewolucji nie tylko samej Unii i grup interesu, ale także struktury instytucjonalnej. Dlatego, że wraz ze wzrostem kompetencji poszczególnych instytucji, szczególnie Komisji Europejskiej i Parlamentu, rośnie zainteresowanie tymi

instytucjami wśród grup interesu. Ponieważ Komisja Europejska w coraz to nowych dziedzinach ma kompetencje legislacyjne, toteż i grupy interesu z tych branż coraz chętniej prowadzą lobbing wobec Komisji Europejskiej.

W działalności organizacji, różnych stowarzyszeń wpisany jest konflikt opisywany przez Ph.C. Schmittera i W.Streecka, jako ścieranie się między logiką członkostwa a logiką wpływów. A mianowicie organizacje, które chcą reprezentować interesy, z jednej strony muszą wsłuchiwać się - w oczekiwania, w potrzeby swoich członków, a więc kierować się tą logiką członkostwa. Po to zostały powołane, żeby reprezentowały interesy swoich członków. Z drugiej strony muszą dostosowywać się - do kontekstu w jakim funkcjonują, do wymogów instytucji, na decyzje których chcą wpływać, a więc muszą dostosowywać się do potrzeb, oczekiwań decydentów. Konflikt między logiką członkostwa a logiką wpływu jest cechą immanentną różnych organizacji, bez względu na typ interesu. I to co mówiłam wcześniej, a mianowicie w miejsce niedostatecznej legitymizacji demokratycznej w instytucjach unijnych - tworzona jest legitymizacja technokratyczna, a więc poparcie chociażby środowisk biznesowych.

Ten unijny system reprezentacji interesów ma swój specyficzny charakter. Przede wszystkim istnieje duża dostępność i otwartość procesów legislacyjnych i decyzyjnych, szczególnie dotyczy to Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. W wielu sytuacjach Komisja Europejska jest bardziej otwarta na różne grupy interesu, niż wiele administracji w państwach członkowskich. Komisja zachęca, promuje, a nawet sponsoruje działalność różnych grup interesu. Również procesy legislacyjne są otwarte i dostępne, chociaż w ograniczonym zakresie. Zachęca się do brania udziału w różnego rodzaju konsultacjach.

Gdybyśmy chcieli określić, jaki jest rodzaj systemu zapośredniczania interesów, to wśród badaczy nie ma co do tego jednoznacznego stanowiska. Generalnie możemy wyodrębnić taki system o cechach neokorporatyizmu, czy też pluralizmu. W przypadku UE ze względu na to, że jest tu olbrzymia liczba grup interesu, a z drugiej strony, procesy te mają charakter bardzo elitarny - mówi się, że mamy do czynienia z tak zwanym elitarnym pluralizmem.

Chciałabym Państwu przedstawić dane (z wczoraj), pokazujące o jakiej skali zjawiskach mówimy. Możemy mówić o tym, że ten system reprezentacji interesów jest bardzo rozwinięty, ale co to konkretnie znaczy. Aby pokazać jaka jest skala wzrostu liczby interesariuszy zaprezentuję dane statystyczne z rejestru służącemu przejrzystości, który jest prowadzony przez Komisję Europejską i Parlament Europejski, do którego wpisują się te podmioty, które chcą brać udział w konsultacjach, a więc wywierać wpływ na procesy legislacyjne. Obecnie jest zarejestrowanych ponad 7 tysięcy różnych interesariuszy. Najwięcej jest przedsiębiorstw i organizacji biznesowych, w tym branżowych, handlowych, ponadsektorowych, itd., jest ich ponad 3,5 tysiąca. Drugą najliczniejszą grupą są organizacje pozarządowe, a więc te o interesach nieekonomicznych. Oprócz tego są inni interesariusze. Proszę zobaczyć: ośrodki naukowe, ośrodki analityczne, jest ich ponad 600, organizacje reprezentujące kościoły i wspólnoty religijne, które również prowadzą lobbing na szczeblu unijnym. Jest ich ponad 40. Organizacje reprezentujące władze regionalne i inne, (powiedziałabym) wspólnoty regionalne - jest ich ponad 300. Zatem tych europejskich, różnych interesariuszy jest naprawdę bardzo dużo.

Jeśli mówimy o organizacjach biznesowych, to możemy skoncentrować się na kilku różnych typach. Kilka słów chciałabym powiedzieć o organizacjach pracodawców. Mamy tutaj do czynienia z różnymi formami i konfiguracjami takich organizacji. Są to zarówno stowarzyszenia horyzontalne, a więc reprezentujące interesy ponadsektorowe. Ich wpływ jest olbrzymi ze względu na uprzywilejowaną pozycję i dlatego, że pozostają partnerami w konsultacjach dla Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Drugi typ to organizacje branżowe, a więc te, które specjalizują się i reprezentują interesy poszczególnych sektorów. To co w ostatnim czasie jest nowym zjawiskiem to, pojawienie się trendu powstawania mniej sformalizowanych ugrupowań np. różnego rodzaju platform, sojuszy, sieci współpracy, które są znacznie luźniejsze, niż te klasyczne zrzeszenia.

Widać także podział ról wśród organizacji biznesu. Jedną z największych jest BusinessEurope, która jest najważniejszym, najdonośniejszym głosem europejskiego biznesu. Jest to organizacja o bardzo szerokich interesach, reprezentuje chyba największą liczbę różnych podmiotów na szczeblu unijnym i dąży do tego, żeby stworzyć ogólnie lepsze warunki dla przedsiębiorczości. Innym typem organizacji jest Europejski Okrągły Stół Przemysłowców, ERT, który jest raczej generatorem idei i dalekosiężnych planów. To właśnie Europejski Okrągły Stół Przedsiębiorców stworzył pewne idee, koncepcje dalszego rozwoju Unii Europejskiej. Tworzy pewne programy, które później są inkorporowane do polityk unijnych.

Z własnego doświadczenia mogę powiedzieć, kiedy pod koniec lat 90-tych jeździłam do Brukseli, robiłam badania właśnie tych grup interesu i kiedy prowadziłam wywiady w ERT, analizowałam ich dokumenty - byłam bardzo zaskoczona, że oni zajmują się np. wyzwaniem związanym z zmianami klimatu. Wydawało mi się, że w latach 90-tych, mamy tutaj zajmować się rozwojem gospodarczym, a nie kwestiami związanymi ze zmianami klimatu, czy polityki klimatycznej. To były dla mnie zupełnie nowe zjawiska. Już w 2004 roku koncepcje stworzone przez ERT zostały włączone niemal bezpośrednio do polityk unijnych. Podobnie jest z innymi kwestiami, jak chociażby przemiany demograficzne w Europie i wyzwania ekonomiczne związane z procesem starzenia się społeczeństwa. Program przeciwdziałania negatywnym skutkom procesu starzenia się społeczeństwa został opracowany właśnie przez Europejski Okrągły Stół Przemysłowców, który zrzesza obecnie 50 dyrektorów generalnych i prezesów największych europejskich firm.

Jakie są najważniejsze funkcje europejskich organizacji pracodawców. Po pierwsze reprezentują interesy krajowych federacji wobec organów unijnych. Po drugie, oferują usługi dla swoich członków, a więc przede wszystkim usługi informacyjne, dostarczanie wiedzy o europejskiej agendzie, o tym, jakie decyzje są podejmowane, jakie są przyszłościowe polityki unijne, itd.. Również prowadzone są - ale w mniejszym zakresie - negocjacje z europejskimi federacjami związkowymi, czy też innymi organizacjami.

Mamy dwa typy organizacji pracodawców. Pierwszy – ponadsektorowe. Jest ich kilka, są bardzo zcentralizowane, o długich tradycjach i bardzo wysokim prestiżu. Większość z nich posiada status partnera społecznego. Natomiast drugi typ to federacje branżowe, które są liczne, rozproszone, często konkurują między sobą, i następuje proces ich fragmentaryzacji. Przykładowe, największe europejskie organizacje pracodawców, te o charakterze ponadbranżowym (horyzontalne) to - BusinessEurope, która skupia obecnie 39 krajowych federacji z 33 państw. Z Polski jej członkiem jest również Konfederacja Lewiatan, Pani

Bochniarz jest wiceprezesem BusinessEurope. Inna to Europejska Unia Rzemieślników oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw - bardzo prestiżowa organizacja, będąca partnerem społecznym. Ponadto Europejska Organizacja Pracodawców Sektora Publicznego, czy Zrzeszenie Europejskich Izb Handlowych i Przemysłowych.

Kilka słów o interesach nieekonomicznych. To te organizacje, które są (powiedziałabym) adwersarzem dla interesów ekonomicznych. Na pewno zaliczamy do nich stowarzyszenia zajmujące się reprezentowaniem interesów związanych z ochroną środowiska, czyli organizacje ekologiczne. Ich wpływ na szczeblu unijnym systematycznie rośnie i obecnie jest naprawdę duży. Mamy tutaj do czynienia z procesem przechodzenia od ruchów społecznych w stronę instytucjonalizacji. W tym pomaga im Komisja Europejska, która dąży do tego, żeby te organizacje współpracowały ze sobą, żeby tworzyły koalicje, po to, aby mieć partnera do prowadzenia konsultacji.

Ponieważ Komisja Europejska jest zobowiązana do tego, żeby tak przygotowywać projekty aktów prawnych, które uwzględniały interesy różnych podmiotów, również ekologów - dlatego wspiera organizacyjnie i finansowo tworzenie różnych sieci, kołacji i innych stowarzyszeń ekologicznych. Między innymi powstało tak zwane Green-10, czyli stowarzyszenie dziesięciu największych, najbardziej wpływowych organizacji ekologicznych, których siła oddziaływania jest olbrzymia. To, co dla nas jest ciekawe i niezwykle, to powstawanie tak zwanych zielonych sojuszy, czyli partnerstwa biznesu i ekologii.

Szczególnie organizacje biznesowe dążą do współpracy z organizacjami ekologicznymi, po to, aby zyskać na prestiżu i aby stać się bardziej wiarygodnym partnerem dla Komisji Europejskiej. Ponieważ Komisja Europejska preferuje współpracę z takimi partnerami, którzy są nastawieni koncyliacyjnie, na współpracę, nie na rywalizację. Dlatego wiele ugrupowań podejmuje próby współpracy z dotychczasowymi adwersarzami i jest wiele przykładów takich zielonych sojuszy. Dla nas to może się wydawać trochę egzotyczne, ponieważ w Polsce nie ma żadnych form współpracy pomiędzy biznesem a rzecznikami ochrony środowiska.

Inny przykład to organizacje interesów społecznych i publicznych. Tutaj zachodzi proces instytucjonalizacji odgórnej, bo to Komisja Europejska pomaga tworzyć europejskie stowarzyszenia i wspiera ich funkcjonowanie. Są to ugrupowania działające na rzecz interesów osób niepełnosprawnych, konsumentów, praw kobiet, mniejszości, organizacje do spraw edukacji, kultury, pomocy społecznej, dzieci i młodzieży, osób starszych, itd. Proszę zauważyć, że ich rozproszenie jest olbrzymie. Na przykład w zakresie stowarzyszeń do spraw osób niepełnosprawnych na szczeblu unijnym istnieje 46 europejskich organizacji. Tylko w jednej dziedzinie.

I oczywiście jest ta druga strona w konflikcie przemysłowym, a więc interesy samych pracowników. I tutaj jest kilka dużych europejskich konfederacji związków zawodowych. Największą jest ETUC, Konfederacja reprezentująca interesy federacji związków zawodowych ze wszystkich państw członkowskich, a także spoza Unii Europejskiej. ETUC ma olbrzymi wpływ na politykę społeczną, jednak można tutaj mówić o tym, że jest to tak zwany gigant uwięziony pomiędzy logiką członkostwa a logiką wpływu. Dlatego, że jest to organizacja, która reprezentuje kilka milionów pracowników, a więc poparcie społeczne, legitymizacja jest olbrzymia. Z drugiej strony ten wpływ jest nieadekwatny, jest niewielki w porównaniu do potencjalnej siły ETUC. Konfederacja jest oczywiście partnerem

społecznym, bierze udział w europejskim dialogu społecznym, który niestety też nie jest taką formą dialogu, jaką życzyliby sobie związkowcy.

Gdybyśmy chcieli zastanowić się, jak można zmierzyć wpływ różnych organizacji, to w badaniach przyjmowane są różne podejścia. Po pierwsze, bada się poziom prestiżu i reputacji w ocenie wpływu grup interesu. Również prowadzi się analizy porównawcze, np. stawianych i osiągniętych celów interesariuszy. Próbuje się także ocenić wpływ w kategoriach dostępu, wymiany i zależności od zasobów. Ale nie o wszystkim będę mówiła.

Chciałam tylko pokazać wyniki badań, prowadzone przez firmę Barson-Marsteller na temat oceny wpływu poszczególnych grup interesu. To były badania robione we wszystkich krajach członkowskich i także na szczeblu Unii Europejskiej i są to dane porównawcze. Wynika z nich, że w ocenie respondentów - największy wpływ mają stowarzyszenia biznesowe. Na drugim miejscu są związki zawodowe. Również przedsiębiorstwa, czy NGO-sy, a więc interesy nieekonomiczne co oceniane jako dość wpływowe. Najmniejszy wpływ mają, jak się okazuje - samodzielni konsultanci, czy lobbyści zawodowi, a także osoby niezrzeszone.

W tych badaniach próbowano także przeanalizować, w których sektorach grupy interesu wywierają największy wpływ. W opinii badanych, największy wpływ jest w kilku sektorach np. w energetycznym, w zakresie opieki zdrowotnej, w sektorze farmaceutycznym, w sektorze telekomunikacyjnym, usługach finansowych, także w rolnictwie. Wspólna polityka rolna jest znakomitym przykładem tego, jak olbrzymia jest rola organizacji branżowych. Najmniejszy wpływ dostrzegany jest w zakresie usług, czy handlu detalicznego.

Kolejne dane pokazują, jak oceniana jest skuteczność organizacji biznesu i organizacji nieekonomicznych. Szacuje się, że największą skuteczność oddziaływania mają organizacje biznesowe w sektorze energetycznym, w sektorze opieki zdrowotnej, w sektorze farmaceutycznym, w zakresie transportu, usług finansowych, telekomunikacji, itd.. Najniżej oceniany jest lobbing organizacji biznesu w polityce rolnej, w sektorze usług, czy w handlu detalicznym.

Na koniec chciałabym krótko omówić zagadnienie reprezentacji interesów polskich interesariuszy i poddać pod dyskusję kwestię, jak (i czy wystarczająco dobrze) są reprezentowane interesy polskich organizacji. Zatem, jak wygląda polski lobbing w Brukseli? Oczywiście istnieją różne formy reprezentacji interesów polskich podmiotów. Są to np. przedstawicielstwa i biura polskich organizacji, czy innych podmiotów w Brukseli, których celem jest prowadzenie lobbingu na szczeblu unijnym. Inną formą jest członkostwo polskich organizacji w europejskich konfederacjach – są to formy pośrednie. A także kampanie lobbingowe prowadzone wspólnie z administracją rządową. To również jest forma wywierania wpływu.

Jeśli chodzi o tę pierwszą formę, a więc bezpośredni lobbing w Brukseli, obecnie 16 województw plus miasto Łódź mają swoje przedstawicielstwa w Brukseli. Ich zadaniem jest nie tylko promocja regionu, ale także lobbing, który jest wpisany w ich statuty. Także Konfederacja Lewiatan ma swoje przedstawicielstwo w Brukseli. Przez wiele lat dyrektorem tego przedstawicielstwa była absolwentka SGH, pani Katarzyna Sochacka, obecnie pani Kwiatkiewicz. Także polskie przedsiębiorstwa otwierają swoje indywidualne przedstawicielstwa, np. Poczta Polska, która prowadziła bardzo intensywny lobbing na rzecz wprowadzenia okresu przejściowego w implementacji dyrektywy o liberalizacji usług

pocztowych. To przedstawicielstwo zostało otwarte wówczas, kiedy w Polsce była uchwalana ustawa, która miała zliberalizować te usługi. Pocztę Polskiej udało się osiągnąć sukces i wywalczyć dwuletni okres przejściowy na liberalizację usług pocztowych, na tak zwane przesyłki lekkie. Przedstawicielstwo spełniło swoją funkcję. Również biuro PKP jest tam obecne. Ponadto Krajowa Rada Radców Prawnych, czy Krajowa Rada Adwokacka, mają swoje przedstawicielstwa w Brukseli. Także polskie kancelarie prawne, m.in. Wardyński i Spółka funkcjonują w Brukseli. Od wielu lat działa także biuro PGNiG, Gaz-System. Polscy naukowcy mają tam swoje przedstawicielstwo, chociaż ono nie do końca zajmuje się lobbieniem. W ostatnim czasie także Związek Banków Polskich otworzył swoje przedstawicielstwo. Głównym celem takich przedstawicielstw jest lobbienie bezpośredni wobec instytucji unijnych.

Jeśli chodzi o członkostwo w europejskich konfederacjach, to podałam już kilka przykładów, wymieniłam zalety i wady przynależności do europejskich stowarzyszeń. Konfederacja Lewiatan jest członkiem największej europejskiej organizacji biznesu BusinessEurope, NSZZ Solidarność i OPZZ są członkami Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych. Federacja Konsumentów w Polsce jest członkiem Europejskiego Biura Związku Konsumentów, itd. Również Polskie Kółka Rolnicze są bardzo aktywnym członkiem i partnerem największej, europejskiej organizacji rolników COPA COGECA. I wiele, wiele innych przykładów, o których mam nadzieję tutaj panowie nam powiedzą.

Jakie są najważniejsze zalety współpracy w ramach europejskich stowarzyszeń? Przede wszystkim uzyskanie dostępu do instytucji Unii Europejskiej na różnych kluczowych etapach procesu legislacyjnego, jak chociażby udział w konsultacjach Komisji Europejskiej. Także monitorowanie procesu stanowienia prawa na szczeblu unijnym, bez ponoszenia kosztów zakładania własnego przedstawicielstwa w Brukseli, a także kontakt i dialog z przedstawicielami z różnych krajów w danej branży.

Jakie są najważniejsze wady? Na pewno wysokie składki członkowskie, które nie zawsze odpowiadają polskim organizacjom. Także konieczność zawierania kompromisów z innymi organizacjami członkowskimi. Także zjawisko rozmycia własnych interesów w morzu interesów wielu członków, bo jeśli jest to 50 członków z 30 paru państw, to ich interesy bardzo trudno jest pogodzić i zwykle zawierane są kompromisy, z których nikt nie jest zadowolony.

Zatem członkostwo w europejskich stowarzyszeniach jest problematyczne, o czym może powiedzieć np. przedstawiciel z Polskiej Federacji Producentów Wyrobów Spirytusowych, która to organizacja walczyła o tak zwaną wąską definicję wódki podczas uchwalania rozporządzenia dotyczącego etykietowania wyrobów alkoholowych. Polskie Stowarzyszenie próbowało poprzez Europejską Federację przeforsować swoje interesy, ale to się im nie udało ze względu na konflikty i rozbieżności w ramach europejskiej federacji. W związku z tym Polskie Stowarzyszenie musiało prowadzić lobbienie zupełnie oddzielnie, co spowodowało, że ich kampania zakończyła się porażką.

Podałam kilka przykładów porażek i sukcesów polskiego lobbienia na szczeblu unijnym. Do sukcesów należy zaliczyć na pewno bardzo intensywną, bardzo profesjonalnie przygotowaną kampanię w sprawie pakietu klimatyczno-energetycznego. Zarówno w przypadku tego pierwszego pakietu, jak i w 2014 roku - drugiego Pakietu, kampania branży energetycznej zakończyła się sukcesem. Podczas uchwalania pierwszego pakietu w Polsce

zostało utworzone stowarzyszenie, które nazywało się Green Efford Group, i miało ono reprezentować interesy sektora energetycznego i przemysłu ciężkiego. Przyjęto nazwę organizacji sugerującą ekologiczne nastawienie, a przecież było to stowarzyszenie grupujące jednych z największych emitentów CO₂ w Europie, między innymi Bełchatów. W ramach tej kampanii była zatrudniona w Brukseli firma lobbingowa, która zajmowała się zarządzaniem komunikacją z mediami i reprezentowała interesy polskiego sektora.

Inny przykład to lobbing sektora przemysłu chemicznego i kosmetycznego w sprawie pakietu REACH, który też zakończył się sukcesem. Podobnie tak zwany truskawkowy lobbing, prowadzony na rzecz nałożenia ceł antydumpingowych na import mrożonych truskawek z Chin, czy dyrektywa usługowa – to przykłady skutecznej reprezentacji interesów polskich interesariuszy.

Do porażek należy zaliczyć przede wszystkim przegraną walkę w sprawie definicji wódki przy uchwalaniu rozporządzenia jeszcze w 2005 roku, czy też lobbing w sprawie wyrównaniu dopłat bezpośrednich dla rolników, oraz dopłat do owoców miękkich, itd.

Na koniec zaprezentuję dane z badań sondażowych prowadzonych wśród różnych interesariuszy zarówno w Brukseli, jak i w kilku państwach członkowskich dotyczących oceny działalności polskich interesariuszy w Brukseli. Pytano o to, jak są postrzegani polscy przedstawiciele w Brukseli, jak ocenia się ich skuteczność, jakie są mocne i słabe strony polskich organizacji, czy można z nimi współpracować, czy też nie? Wyniki tych badań sondażowych pokazują, że polscy interesariusze są postrzegani, jako aktorzy dosyć wojowniczo nastawieni. W mniejszym stopniu postrzegano ich jako partnerów, którzy są nastawieni na współpracę. Dostrzegano również brak doświadczenia, ale także to, że możemy być liderem, a przynajmniej takimi interesariuszami, którzy starają się przewodzić w polityce wschodniej.

Jakie wnioski nasuwają się z tej analizy? Oczywiście należy uznać, że system reprezentacji interesów w Unii Europejskiej bardzo dynamicznie się rozwija. Możemy obecnie mówić o jego konsolidacji i instytucjonalizacji w różnych wymiarach.

Podczas prezentacji nie omawiałam wszystkich wymiarów, tylko wybrane, ale jest to widoczne zarówno na poziomie relacji między samymi grupami interesu, które w coraz większym stopniu współpracują ze sobą. Nawet, jeśli są to organizacje o przeciwstawnych interesach, np. biznesowe i ekologiczne, to jednak podejmują próby porozumiewania się i tworzą różne formy współpracy np. zielone sojusze.

Ale instytucjonalizacja postępuje także w relacjach między interesariuszami a instytucjami unijnymi. Wypracowane zostały ścieżki dostępu, ukształtowane relacje, które mają już wypracowane pewne standardy. Jednak nie ma jednego, spójnego modelu zapośredniczenia interesów. Nie możemy powiedzieć, że on ma cechy bardziej neokorporacyjne, czy też pluralistyczne. Raczej wskazuje się na cechy elitarnego pluralizmu. Immanentną cechą tego systemu jest asymetryczność i dominacja interesów ekonomicznych, ale to dotyczy właściwie wszystkich państw członkowskich, więc nie jest to coś wyjątkowego.

Okazuje się, że skuteczność reprezentacji interesów organizacji z nowych państw członkowskich nie jest wystarczająca. Można powiedzieć, że te organizacje na początkowym etapie wchodzenia na arenę europejską i bardzo szybkiego uczenia się. Mam nadzieję, że na innej konferencji będę mogła też przedstawić wyniki badań ilościowych, prowadzonych

wśród organizacji biznesu w Polsce i w innych krajach, a dotyczących różnic i podobieństw w zakresie stosowanych strategii, metod i instrumentów wywierania wpływu.

Jak pokazują prezentowane badania socjologiczne wizerunek lobbingu zmienia się. Lobbing na szczeblu unijnym jest postrzegany jako pozytywny i konieczny. Tam otwarcie mówi się o lobbingu, o reprezentacji interesu. Natomiast o lobbingu na szczeblu krajowym, np. w Polsce, ale także w innych państwach członkowskich, lobbing jest kojarzony bardzo negatywnie. To tyle, co chciałabym państwu powiedzieć, dziękuję bardzo i zapraszam do dyskusji, do pytań.

**

[**głos z Sali**] Miałem wielką przyjemność recenzować monografię „Lobbing i grupy interesu w UE. Proces konsolidacji systemu”, która była podstawą habilitacji (dr Urszuli Karczewskiej). Bardzo polecam tę książkę. Powinna ona być traktowana jako instruktaż dla organizacji biznesowych i związkowych. W książce pokazane jest od strony operacyjnej, jak to działało, jak to robić, nawet, gdyby ktoś chciał wyciągnąć wnioski praktyczne. Piękne dzięki.

Andrzej Stępniewski, przedsiębiorca. Podjęliśmy próbę lobbingu w zakresie zatrzymania niedobrej dyrektywy unijnej dotyczącej patentu europejskiego. Jeżeli ten patent wejdzie, to zniszczy kilkadziesiąt, a nawet więcej firm polskich, drobnych i małych, które bazują na innowacyjnych wynalazkach, które są opatentowane przez właścicieli wielkich firm takich, jak Philips, GM, Osram. Mówię o obszarze elektrotechniki, bo na tym polu czuję się najlepiej. W Komisji Europejskiej interweniowaliśmy poprzez Polski Związek Pracodawców i Przedsiębiorców Oświetlenia – na rzecz wstrzymania co najmniej 3 artykułów odnośnie wspomnianej przeze mnie dyrektywy. Wiemy, jak tam się dzieje, nie mamy żadnych szans.

Małe firmy polskie nic nie znaczą i nie będą nigdy znaczyły. W czasie rozmów urzędnicy mówili, że jest organizacja lobbingowa (gdzie przewodniczącym jest Philips) - idźcie się z nimi dogadać i dopiero wtedy możemy rozmawiać. A to jest niemożliwe, bo to głównie Philips forsują tę dyrektywę. W momencie kiedy ona wejdzie, to od każdego produktu, polskiego, czy w ogóle każdego w całej Europie - producent będzie musiał płacić im haracz za to tylko, że to produkuje. W związku z tym uważam, że niezależnie od tego, jak będzie pani nas instruowała, co mówiła - to my w tym układzie po prostu nic nie znaczymy. A to jest straszne, to jest w perspektywie grób dla małych i średnich firm.

Zbigniew Kotowski – występuję tutaj jako przedstawiciel Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Mam pytanie i jednocześnie zarzut. Wspominała pani, że brak jest demokratyzacji we wszystkich działaniach, tymczasem Komitet Europejski składa się z trzech grup. Mianowicie z przedstawicieli pracodawców, przedstawicieli biznesu i z trzeciej grupy – tzw. różnych interesów, reprezentujących wolne zawody, w tym również rolników. Miałem szczęście być przez pierwszą kadencję jego reprezentantem z ramienia związków zawodowych. Jeszcze uwaga o kółkach rolniczych - odgrywają najmniejszą rolę. Natomiast bardzo dużą rolę ogrywają, Rada Naczelna Izb Rolniczych i inne związki zawodowe o zasięgu ogólnokrajowym (w tym Solidarność Rolnicza, a swego czasu Samoobrona).

Natomiast wracając do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, są tam reprezentowani wszyscy członkowie Unii Europejskiej. Ich praca polega na opracowywaniu opinii na prośbę generalnych dyrekcji, parlamentu, czy też z inicjatywy własnej. W tej chwili uczestniczę w grupie roboczej, która opracowuje opinię z inicjatywy własnej, na temat likwidacji azbestu w gospodarce i w rolnictwie. Jeśli chodzi o pracodawców, o biznes to wiceprezesem całego Europejskiego Komitetu Ekonomicznego jest pan Jacek Krawczyk, przedstawiciel pracodawców, pochodzący z Lewiatana. Nie możemy więc mówić, że tam nie ma biznesu. Natomiast Komisje Europejskie są zobligowane do tego, żeby na podstawie naszych opinii - wdrażać te postulaty do dokumentów oficjalnych. Najlepszym przykładem wpływu działalności Komitetu na życie w Europie jest publikacja naszych opinii w Dzienniku Urzędowym Komisji Europejskiej.

Także mam zarzut, a jednocześnie pytanie - dlaczego pominęła pani tego typu organizacje, chociaż są to organizacje wywodzące się po części z Parlamentu Europejskiego, przedstawiciele różnych grup społecznych, którzy cały czas monitorują i inspirują tematy, którymi winna zajmować się Komisja Europejska i Parlament. Dziękuję bardzo.

Jolanta Supińska, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski. Ja także chciałabym się wypowiedzieć w sprawie pominięcia. Zespołów opiniotwórczych, które wzięła pani pod uwagę i które istnieją - było bodajże pięćdziesiąt kilka. Rozumiem, że nie o wszystkich można mówić. Ale ja mam swój ulubiony zespół, który wydaje mi się wyjątkowo doniosły w swojej działalności. Mianowicie chodzi o Grupę EuroMemorandum, która publikuje co roku memoranda w sprawie stanu Unii i stanu Europy. I niewątpliwie nie jest to ugrupowanie branżowe, bowiem te memoranda dotyczą gospodarki jako całości, z bardzo dużym przywiązywaniem wagi do problemów ekologicznych i społecznych. Czyli jest to prawdziwy promotor myślenia o trwałym i harmonijnym rozwoju. To jest zespół, w którym chyba od początku działał Tadeusz Kowalik, gdzie był zawsze czczony i jedno z ostatnich memorandum zostało poświęcone właśnie jemu. Ciągłe są tam aktywni ekonomiści z Poznania (Janusz Tomirajewicz i Włodzimierz Rymarski). Co roku można tam być sygnatariuszem, podpisuje się tam sporo Polaków. Tak więc, dla mnie to jest bardzo ważne ugrupowanie, zwłaszcza, że - jak uważam - ich memoranda i postulaty są słuszne. Może to jest jakaś przeszkoda.

[głos z Sali] 40 lat temu napisałem pierwszy artykuł na temat kryzysu w polskim systemie politycznym i w związku z tym mam duży sentyment do tej tematyki, więc chciałbym zapytać o tysiące różnych rzeczy, ale zapytam tylko o dwie - bardzo specjalistyczne. Otóż w czasie, kiedy rozpoczynaliśmy prace związane z teorią polityki, odnośnie rozwoju czegoś, czego jeszcze nie było, ale spodziewaliśmy się, że będzie - to raczej wychodziliśmy od prac prof. Ernicha, które opisywały amerykański system reprezentacji. Pani bardzo ostrożnie formułowała pogląd na temat, jaki jest ten system. Moje pytanie brzmi, czy system amerykański, który jest już bardziej wyrazisty, nie byłby skuteczniejszy w przypadku galimatiasu europejskiego ?

Drugie pytanie dotyczy systemu przewijania się grup interesu- czy nie należałoby się zastanowić, jak te interesy mierzyć. W tym sensie, że w polityce podstawowym kryterium jest skuteczność w przebijaniu się ze swoimi postulatami, w taki, czy w inny sposób, w takiej, czy w innej formule. Opinie o Polakach są bardzo ciekawe. Mnie nie przeszkadza, że

oni są napastliwi, mnie raczej interesuje, czy oni są skuteczni. Tam organizacje interesu opierają się pewnie na trochę innych mechanizmach działania, niż te na naszym wewnętrznym podwórku.

I jeszcze pół pytania - czy nie jest tak, że polska struktura interesu, pracodawców, pracowników, jest tak mocno zdeterminowana stanem gospodarki, że paradoksalnie jest to jakaś szansa, by lepiej przystosować się do systemu europejskiego? Bowiem wszystko kręci się wokół pieniądza - czego pani wyraźnie nie powiedziała.

Miara nakładów i miara wyników. Z tego, co pani podawała w prezentacji, wrażenie zrobiła na mnie przede wszystkim miara nakładów. Bowiem miarą, znaczy wynikiem ścierania się interesów pracodawców i pracowników, powinny być raczej miary wyników, niż to co było na planszy. Tylko jedna plansza zawierała sposoby mierzenia, a poza tym były opinie respondentów. Być może, szczególnie odnośnie - organizacji niebiznesowych, powinny być miary wyników. Ja „nie siedzę” głęboko w Unii, stąd może takie moje pytanie.

[głos z Sali] Pani profesor, na początek gratulacje za selektywną, bardzo dobrą prezentację. Natomiast gdyby pani mogła cofnąć się do tego slajdu, który pokazuje siłę grup interesów, skuteczność grup interesów branżowych.

Popatrzcie Państwo, które z tych grup interesów są najsilniejsze. Energia, opieka zdrowotna, farmacja itd., itd.. To są grupy interesów charakteryzujące się największą koncentracją, jeśli chodzi o produkcję. I te grupy interesów są najbardziej skuteczne. A w czym one są tak naprawdę najbardziej skuteczne? W wywieraniu wpływu na tworzenie regulacji, podnoszących koszty działalności i w ograniczaniu konkurencji. Siła tych grup polega na tym, że bardzo skutecznie ograniczają one konkurencję, dzięki czemu firmy, działające w tych grupach, osiągają wysokie zyski. Natomiast jeżeli rzucimy to na szersze tło, to skutek tego typu regulacji jest taki, że kraje Unii Europejskiej od 30 lat straciły 10 punktów procentowych, jeśli chodzi o udział w światowym PKB. Poprzez narastanie kosztów produkcji- produkcja europejska staje się niekonkurencyjna i Europa wypada ze światowych rynków. Jeżeli patrzymy na to jak na sukces - bo jest to sukces tych grup interesów, które potrafią sobie „załatwić” tzw. ochronną regulację - ale jednocześnie jest to klęska całego ugrupowania integracyjnego.

Andrzej Stępnikowski, Związek Rzemiosła Polskiego. Ja również tytułem uzupełnienia prezentacji. Bardzo bym prosił, żeby wspomnieć o nas, jako o członku (UEAPME) Europejskiego Stowarzyszenia Rzemiosła oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw, ponieważ UEAPME (my) jesteśmy organizacją reprezentatywną, w przeciwieństwie np. do kółek rolniczych, o których była tu mowa.

Ale ad vocem do tego co Pan mówił. Chciałem wcześniej powiedzieć o konkretnych przykładach, gdzie członkostwo w UEAPME, czy w kołach EU- bo jesteśmy też w takiej organizacji branżowej ponieważ, w ramach naszej organizacji mamy 16 branż. To są np. fryzjerzy, blacharze, mechanicy, murarze, podkuwacze koni. Jesteśmy w dwóch organizacjach branżowych: w European Trade Union Confederation i Coiffure EU.

Natomiast tak, dzięki członkostwu w UEAPME udało nam się pozostawić tą stawkę VAT na usługi fryzjerskie na poziomie 8, 7 wtedy procent (to był chyba 2008 rok). Dzięki

członkostwu właśnie w UEAPME i w Coiffure EU udało nam się wybronić przed obowiązkiem wprowadzania do zakładów fryzjerskich jednorazowych rękawiczek, eliminacji nożyczek zawierających nikiel i inne takie historie, które zwiększałyby koszty prowadzenia działalności, a więc zmniejszałyby konkurencyjność naszych przedsiębiorstw.

Jakby można było bardziej wyeksponować naszą rolę, proszę na tę stronę może też wstawić pracodawców RP, którzy są członkami SIP, bo pewnie prezentacja ta kiedyś będzie przedstawiana w ich obecności, więc nie da się tego uniknąć. Dziękuję bardzo.

[głos z Sali] Na planszy pokazała pani tradycyjne, pozarządowe organizacje. Ich jest dużo i (jak wiemy) one też przeżywają swego rodzaju (kryzys) reorganizację, jeżeli chodzi o sposób ich oddziaływania. Pojawiają się nowe grupy, nie tylko te ściśle zorganizowane, ale takie, które tworzone są np. przez system Internetu. Moje pytanie jest takie. Są organizacje biznesowe i organizacje pozarządowe, które reprezentują głównie politykę społeczną. Jak widzi pani relację między biznesowym zorientowaniem lobbingu i organizacjami pozarządowymi, które cały czas są aktualne i które mają swój wpływ na to, co się dzieje w poszczególnych krajach - na to, jak te kraje reagują poprzez rządy i parlamenty na prawo europejskie. Czy pani widzi jakąś symetrię w tym działaniu, bo z jednej strony mamy ekonomiczny blok spraw, a z drugiej strony społeczny, reprezentowany przez tysiące organizacji pozarządowych. Dziękuję.

[głos z Sali] Należałoby wspomnieć także o Europejskim Komitecie Regionów, który reprezentuje wszystkie samorządy terytorialne. Tutaj ich głos jest także dosyć znaczący. Natomiast jednej rzeczy zabrakło mi w pani naukowych penetracjach, a mianowicie, być może tego, czego z daleka nie widać, ale będąc tam często, namacalnie wręcz to odczuwamy - mianowicie podział na starą piętnastkę i nowe kraje. I tutaj, jeśli mówimy o wpływie polskich interesów, to trzeba mieć na uwadze, że jesteśmy w tej grupie „nowych”, którzy próbują otworzyć drzwi, ale na razie to są tylko szpary w tych drzwiach. Tam, gdzie to się udaje - mamy szansę. I wtedy nie liczy się nawet organizacja, ale osobowość lidera danej grupy i jego umiejętności koncyliacyjne, jego znajomość języków obcych, etc, etc, etc. Dziękuję bardzo.

Zbigniew Jacniacki. Mam do pani następujące pytanie. Jeżeli 70, czy 80% dyrektyw gospodarczych, wypracowywanych jest na szczeblu europejskim - to jaką rolę widzi pani dla lobbingu instytucji rządowych. Bo z tego, co pani powiedziała później - organizacje branżowe, przedsiębiorcy, ekolodzy i inni, muszą walczyć o własny byt w Brukseli. Jaki więc lobbing robią organizacje rządowe. Czy reprezentują swoje organizacje krajowe, przedstawicieli których powołują i finansują, czy też mają jakieś własne ekonomiczne interesy w Brukseli. Jaka jest ich rola w tym momencie. Bo jak widzę, to się zmienia do tego, że te organizacje rządowe są zawieszane troszeczkę w niebycie. Jaki jest sens organizacji rządowych istnienia w strukturach brukselskich,. Bo organizacje branżowe, pracodawcy, konsumenci, wszyscy muszą sami walczyć o swoje prawa - czy tak? Dziękuję.

Paweł Ruszkowski. Ja już nie w formie pytania (bo i tak mamy do rana o czym rozmawiać) - tylko w sensie zasygnalizowania tematu. Mamy dwie kategorie teoretyczne do analizy tego typu sytuacji wywierania wpływu: grupy interesu i grupy interesów. Gdzie grupy interesów -

to będą nieformalne, niejawne struktury, ale - niekoniecznie nielegalne. I nie twierdzę, że tak, jak pani powiedziała - tylko pokazuję, że to jest bardziej złożone. Możemy się tutaj oczywiście licytować, która organizacja była, która jest ważniejsza, itd., i jak to badać. Ja mam pewną wiedzę nieformalną, np. od związkowców, którzy tam siedzą - że, znaczący procent tych relacji, które tam się odbywają, są realizowane przez grupy interesów. Czyli czasami są to związkowcy, którzy w nieformalny sposób docierają np. do wiceprzewodniczącego parlamentu Buzka i coś tam załatwiają. Dziękuję bardzo.

Dariusz Gawowski. Sprawa pierwsza, jestem pełen uznania za referat, bo bardzo ładnie pokazuje on, czym jest lobbing w Unii Europejskiej. Natomiast chciałbym zwrócić uwagę na pewną rzecz, o której państwo z pewnością, wiecie, albo orientujecie się. Obsada stanowisk w Unii Europejskiej na każdym poziomie jest z góry uzgodniona, przesądzona. W związku z czym na poziomie Parlamentu Europejskiego, posługując się komisjami, których jest np. 27, z góry wiadomo, że przewodniczący komisji budżetu, będzie np. Niemcem, albo jeśli nie będzie Niemcem i to się trafi panu Lewandowskiemu, o którym z kolei wiadomo, że potrafi z nimi współpracować, natomiast - wiceprzewodniczącym, sekretarzem, itd., itd., w dół, w pionie wykonawczym, będą już Niemcy. I tak jest w każdej komisji precyzyjnie określone, co daje do myślenia, że sprawy są znacznie wcześniej przygotowane, niż nawet na poziomie lobbingu. Podobnie jest w Komisji Europejskiej, o czym już się zupełnie nie mówi, ale tam dzieje się dokładnie w ten sam sposób. Pani podkreśliła, że inicjatywa ustawodawcza, to jest tylko przywilej Komisji Europejskiej i w związku z tym, te wszystkie programy, czy dyrektywy, które się stawia - najpierw trafiają stamtąd, a tam są znowu negocjowane przez tych najpotężniejszych i największych. To gwoździ wyjaśnienia. Dobrym przykładem jest (jak pan profesor powiedział) - energetyka. Dlaczego siła energetyki jest taka duża. Moim zdaniem (szczególnie tej odnawialnej), chociażby z tego powodu, że przemysł niemiecki jest największym producentem urządzeń do energetyki odnawialnej. To on przesądza, że trzeba walczyć o ekologię, o wiatraki, o elektrownie wodne, o tak zwane biogazownie i o wszystko, co się z tym wiąże. To jest taki prosty przykład, jak działa ten mechanizm. I może jeszcze tylko jedno zdanie o Polsce, przy ogromnym szacunku, bo wielu Polaków tam próbuje i załatwia, co może, ale nasza aktywność sprowadza się powiedziałbym do interwencji lub zablokowania tego, co może nam pogorszyć stan, który mamy. Albo interwencja typu chińskie truskawki zaczynają być za tanie, więc spróbujmy nałożyć jakieś cło, albo w kwestiach ekologicznych. Natomiast my nie mamy w ogóle szans wystąpić z jakąkolwiek inicjatywą, która byłaby kreującą politykę ekonomiczną w Unii Europejskiej. Co z naszego punktu widzenia (i nie tylko naszego, ale i słabych krajów) - powinno być podstawowe. Państwo zwracaliście uwagę, 15 w starej Unii, i tych 10, czy trochę więcej już teraz nowych. One powinny mieć znakomity udział w kreowaniu tej nowej polityki gospodarczej, wyrównywania szans i niwelowania tej różnicy. Na to w ogóle nie ma w tej chwili możliwości. Dziękuję.

[głos z Sali] Chciałbym tylko dopowiedzieć jeszcze jedno zdanie do tego, co powiedział pan euro-poseł. Rzeczywiście tak jest, że polscy przedstawiciele, jak już są dopraszani, czy biorą udział w pracach komitetów, grup roboczych europejskich organizacji – to zawsze gdzieś są dopraszani, mniej lub bardziej usilnie, do już zaplanowanych, czy toczących się inicjatyw,

tytułem wzmocnienia. I to jest właśnie tak. Weźcie udział w negocjacjach jako przedstawiciel np. UEAPME, ponieważ jesteście jedynym aktywnym członkiem naszej organizacji w Europie Środkowej. I wtedy idzie się, żeby nie było tak, że tylko kraje starej 15 się wypowiadają. I to jest taki, „myk”. Oczywiście ten nasz udział coś wnosi, bo to jest inny punkt widzenia. Czasami coś się uda przemycić przy okazji. Tak, jak przy okazji porozumienia ramowego na rzecz zatrudniania młodzieży, wśród 20 dobrych praktyk znalazła się jedna polska, zgłoszona przez naszą organizację, dotycząca kształcenia indywidualnego. Ale kolejność jest właśnie taka, że coś się toczy, wsiadacie do tego pociągu, albo pociąg jedzie dalej bez was. To dzieje się niestety raczej w taki sposób. Dziękuję.

Jest jeszcze 25 minut, proponuję jeszcze 5 minut zadawać pytania i 20 minut zostawimy Pani profesor, jeśli Państwo pozwolą.

[głos z Sali] Ja chciałem powiedzieć na temat starej Unii i nowej. Ostatnio poproszono mnie o referat na temat centrum w Unii i obrzeży Unii. Po przeanalizowaniu całego problemu, (uważam, że) - tu nie chodzi o piętnastkę, czy o kraje euro - tu chodzi raczej o grupę państw pentagonalnych, czyli o pięć głównych krajów. Z tych analiz wychodzi jasno, że to one decydująca. Ale - o czym panowie wspomnieli - trudno się tam przebić.

Szanowni Państwo, czy ktoś z Państwa chce jeszcze zadać pytanie albo dać krótką wypowiedź. Dziękuję bardzo. A więc proszę Panią profesor.

**

Profesor Urszula Kurczewska. Bardzo dziękuję za pytania, komentarze i uwagi. Generalnie chciałabym tylko powiedzieć, że chętnie skorzystałabym też z informacji o Państwa doświadczeniach, szczególnie, jak to się dzieje w ramach UEAPME, jak polskie stowarzyszenia są członkami różnych europejskich stowarzyszeń. Informacje i pewne tezy, które przedstawiłam w tej prezentacji, stanowią tylko 5% tego, co jest zawarte w badaniach, i w książce. Dlatego konieczne były skróty i uproszczenia. Dlatego pominęłam Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, czy Komitet Regionów, traktując je jako instytucje drugiego rzędu wobec Komisji Europejskiej. Natomiast znaczenie Komitetu Ekonomiczno-Społecznego jest bardzo duże. Jest istotne, dlatego, że jego głównym celem jest reprezentowanie interesów różnych grup społecznych. Tutaj jest podział na trzy główne grupy różnych typów interesów i rzeczywiście te opinie są nie tylko publikowane, ale też szeroko komentowane, uznawane. Godne uwagi wydaje mi się też to, że Komitet jest nadzwyczaj aktywną instytucją, która nie tylko wtedy, kiedy jest zgłaszana prośba z Komisji, czy z Parlamentu, ale z własnej inicjatywy wydaje bardzo dużo opinii i komentarzy.

Jeśli można, to ustosunkuję się do jednego z pierwszych pytań, czy też komentarzy w sprawie patentu europejskiego i tego, że ta sprawa pokazuje jak polskie podmioty, polscy przedsiębiorcy są bezsilni wobec wielkich, międzynarodowych koncernów, takich jak Philips. Często o lobbingu na szczeblu unijnym mówi się, że jest on zarządzany przez największe firmy. Nie chodzi tutaj o to, że są to najzamożniejsze organizacje czy przedsiębiorstwa, ale są to podmioty najlepiej przygotowane, najlepiej zorganizowane, które mają doświadczenie i praktykę w reprezentacji interesów na szczeblu Unii. Na tym polega problem z lobbieniem

podmiotów z nowych państw członkowskich, ponieważ my się dopiero uczymy, zdobywamy doświadczenie. W mojej ocenie ten proces uczenia się polskich organizacji jest bardzo szybki. I zasługuje na olbrzymie uznanie, bo według różnych badań, okazuje się, że polskie stowarzyszenia są coraz bardziej aktywnym podmiotem.

[głos z Sali] Ale skuteczność jest mała.

No właśnie, jeśli już mówimy o skuteczności, tu chciałam się odwołać do różnych pytań i uwag, dotyczących tego, że najpierw mówię o mierzeniu skuteczności, a później od razu przechodzę do badania opinii.

Istnieją różne metody oceny i pomiaru skuteczności. W mojej ocenie najbardziej efektywną metodą badania skuteczności wpływu jest porównanie początkowych stanowisk i postulatów, czy też nakładów - z wynikami końcowymi procesu podejmowania decyzji. Ale to jest bardzo trudno zmierzyć. W swoich badaniach analizowałam proces reprezentacji interesu sektora spirytusowego w Polsce w sprawie rozporządzenia, w którym była ustalana definicja wódki. I mimo, że lobbing polskich organizacji wydawałby się dobrze przygotowany, to sam kontekst, uwarunkowania zewnętrzne były tak niesprzyjające, że już na początku polska organizacja branży spirytusowej była na przegranej pozycji.

Po pierwsze, Komisja Europejska dążyła wówczas do liberalizacji rynku, więc sam projekt rozporządzenia zmierzał do liberalizacji rynku. Dlatego Komisja w projekcie regulacji przyjęła szeroką definicję wódki, a nie wąską. Zwolennikiem wąskiej definicji wyrobów wódczanych była Polska, Litwa, Łotwa i tak zwany pas wódczany w Europie. My chcieliśmy ograniczać rynek, a Komisja liberalizować i znosić wszelkie ograniczenia. Więc już na wyjściu szanse polskich interesariuszy były bardzo niewielkie. Co więcej, przewodniczącym-sprawozdawcą komisji w Parlamencie Europejskim, był przedstawiciel Niemiec, któremu zależało na jak najszybszym zakończeniu procesu legislacyjnego i uchwaleniu tego rozporządzenia. Co więcej, nasi adwersarze, to znaczy koncerny z Europy Zachodniej stworzyły własną organizację, Europejskie Stowarzyszenie Przemysłu Alkoholowego, które miało reprezentować interesy europejskich producentów, a my reprezentowaliśmy tylko producentów polskich. Komisja Europejska, która ma obowiązek reprezentować interesy całej UE, była bardziej skłonna przychylić się do stanowiska EVA, a nie polskich przedsiębiorstw. Oni wiedzieli, że muszą tworzyć szeroką koalicję, reprezentować interesy europejskie, a nie tylko narodowe. Ten przypadek pokazuje, jakie trudności napotykają grupy interesów z nowych państw UE i jak trudno mierzyć skuteczność wpływu. Trzeba przyznać, że kampania lobbingowa polskich przedsiębiorstw była dobrze przygotowana, ale uwarunkowania zewnętrzne były na tyle niesprzyjające, że sukcesu był niemożliwy do osiągnięcia.

[głos z Sali] To znaczy, że Unia jest nam wroga, tak?

Nie, absolutnie nie. Inne przykłady, które Państwu tu pokazywałam świadczą o tym, że możliwe jest przekonanie unijnych instytucji do rozwiązań korzystnych również dla polskich przedsiębiorstw. Najbardziej znany - to negocjacje w sprawie pakietu klimatyczno-energetycznego. Jest to przykład bardzo skutecznego, profesjonalnego i zakończonego całkowitym sukcesem lobbingu, który też analizowałam w swoich badaniach. Podczas

negocjacji polskiemu rządowi (mimo, że Polska jest jednym z głównych emitentów CO₂), udało się wynegocjować takie warunki, które są do zaakceptowania dla naszego przemysłu.

[głos z Sali] Ja przepraszam, że się wtrącam, ale dla mnie to jest dowód akurat na to, że lobbing państwowy jest najbardziej skuteczny.

I właśnie, to chciałam dodać.

[głos z Sali] Jeżeli państwo się nie interesuje małymi i średnimi, to nie ma szans.

Tak. Jeśli jest zbieżność interesów danej branży ze stanowiskiem rządu i obie strony współdziałają, wtedy ten wpływ jest rzeczywiście bardzo duży. To dotyczy nie tylko naszego kraju, ale wszystkich innych. W wielu krajach duże koncerny oczekują, że państwo, administracja rządowa będzie adwokatem ich interesów. Wtedy ta zbieżność powoduje, że skuteczność oddziaływania jest naprawdę wysoka. W przypadku Polski również. Kiedy nasz rząd promuje interesy sektorowe, czy nawet ponadbranżowe - wtedy ta skuteczność na pewno będzie większa. Dlatego też istotne byłoby zbadanie, jaka jest rola instytucji rządowych w reprezentacji interesów na szczeblu UE. Wydaje się, że ta rola powinna być tu zasadnicza. Po to mamy przedstawicielstwo przy Unii Europejskiej, gdzie są poszczególne wydziały i departamenty zatrudniające specjalistów, którzy mają za zadanie zajmować się współpracą z tymi organizacjami z różnych branż i promować ich interesy.

[głos z sali] Oni tam nic nie robią.

Starają się, chociaż trudno jest oceniać ich działalność. Kiedy robiłam badania dotyczące form współpracy przedstawicielstwa RP przy UE z polskimi organizacjami branżowymi, to okazało się, że największym problemem jest rozproszenie tych ugrupowań i brak kontaktów między nimi, szczególnie jeśli chodzi o przedstawicielstwa regionów. Proszę zauważyć, tych przedstawicielstw poszczególnych województw jest 16. Dlaczego nie ma jednego, dużego przedstawicielstwa, jak to jest w przypadku regionów czeskich, gdzie powstał w Brukseli „Dom Czeski”? Polskich interesariuszy w Brukseli reprezentuje ponad dwadzieścia kilka przedstawicielstw, przy czym każde działa osobno. I żadne nie wie, co robi inne.

[głos z sali] Można jedno zdanie (odnośnie) związku państwa z przedstawicielstwami. W pierwszej kadencji, kiedy byłem parlamentarzystą, uzgodniliśmy, że bez względu na opcję polityczną - przed wszystkimi głosowaniami spotykamy się i ustalamy wspólne stanowisko dla polskiej delegacji i staramy się głosować identycznie. Umownie - w kwestiach gospodarczych, pomijając kwestie etyczne, czy światopoglądowe. I to działało przy różnych trudnościach i kłopotach ze sporą częścią delegacji, ale oni się podporządkowywali. Nie będę wymieniał nazwisk. I zupełnie zdziwiło mnie, że drugiej kadencji żadna partia polityczna z żadną inną nie chce konsultować głosowania w sprawach ważnych dla Polski. To jest symptomatyczne. Przepraszam bardzo.

No właśnie, to było na początku dużą słabością polskich reprezentacji. Dlatego przedstawicielstwo Polski przy Unii Europejskiej podjęło funkcję chociażby koordynacji różnych biur i przedstawicielstw. Mam nadzieję, że to się udaje. Dziękuję bardzo za uwagę, dotyczącą sektora energetycznego, czy farmaceutycznego, gdzie koncerny dążą do

koncentracji kapitału i eliminują konkurencję, co później przekłada się na reprezentację interesów. To rzeczywiście jest współzależne. Jest to chyba widoczne – należałoby tu zastosować wnikliwszą analizę, ale wydaje mi się, że chyba tak niestety jest.

Było też pytanie dotyczące tego, czy działania polskich interesariuszy są bardziej reaktywne i czy nie ma podejmowania jakichś nowych inicjatyw, czy nie powinno się to zmienić. Tak - niestety większość działań jest spóźnionych. To dotyczy nie tylko Polski, ale i innych, nowych państw, których organizacje też dopiero uczą się lobbingu w UE. Działania ich są zwykle reakcją na różne inicjatywy, które już się pojawiły. To również wychodzi w badaniach ilościowych, które prowadzimy wśród polskich organizacji branżowych, a w których pytamy o to, na jakim etapie procesu politycznego stowarzyszenia podejmują działania lobbingowe. Okazuje się, że nasze organizacje uaktywniają się dopiero na etapie prac w Parlamencie Europejskim, a najczęściej, kiedy prawo unijne jest inkorporowane do prawa krajowego. Żadna z badanych organizacji nie uaktywnia się na etapie przygotowania agendy, czyli programu prac Komisji Europejskiej. Natomiast organizacje niemieckie, francuskie, brytyjskie, są aktywne na wszystkich etapach. My działamy dopiero, jak sprawa jest głosowana w Parlamencie Europejskim - a więc, kiedy jest już za późno na skuteczny lobbing. Dlatego też wielkim wyzwaniem dla polskich interesariuszy jest podjęcie wcześniejszych działań np. przygotowywania nowych projektów lub przynajmniej wcześniejszego reagowania.

Inny przykład to lobbing w sprawie dyrektyw o odnawialnych źródłach energii prowadzony zarówno przez koncerny energetyczne jak i stowarzyszenia ekologiczne na szczeblu unijnym. Uchwalenie dyrektywy i promocja energii ze źródeł odnawialnych to wynik działania przemysłu niemieckiego, który będzie korzystał na transformacji energetycznej w Europie. Niemiecka gospodarka planuje bardzo dalekosiężnie i administracja rządowa zakłada, że 2050 roku 80% energii elektrycznej w Niemczech będzie pochodziło ze źródeł odnawialnych. W Polsce mamy inną perspektywę. My zakładamy, że naszym głównym źródłem energii elektrycznej nadal będą źródła kopalne. Natomiast energetyka ze źródeł odnawialnych będzie zawsze marginesem. Jeśli ten typ myślenia nie zmieni się, do roku 2050 to będziemy kupowali wszystkie technologie np. panele fotowoltaiczne, wiatraki i inne z Niemiec. Unia Europejska już teraz wprowadziła limity w imporcie tego typu urządzeń z Chin, co pokazuje, że lobbing w sprawie ograniczenia importu jest bardzo silny. Podając ten przykład, chciałam pokazać jak znaczny jest wpływ niemieckich koncernów na unijną politykę energetyczną i klimatyczną, jakie jest to planowanie w perspektywie 30, 40 lat, a jednocześnie, jak krótkookresowa jest perspektywa myślenia o gospodarce w naszym kraju.

Oczywiście, że musimy brać pod uwagę różnice między nowymi i starymi członkami Unii Europejskiej. Tamte kraje i tamte organizacje mają olbrzymie, wieloletnie doświadczenie. To one, jak pokazują badania współtworzyły większość unijnych polityk gospodarczych, a my dopiero się uczymy. I jak już powiedziałam - ten proces uczenia się jest bardzo szybki i zasługuje na wielkie uznanie.

[głos z sali] Ale kto ma nas nauczyć, kto ma nauczyć polityków...

Przepraszam bardzo, ja absolutnie nie roszczę sobie żadnego prawa do tego, żeby kogokolwiek pouczać, czy żeby wskazywać, co powinien robić. Raczej próbuję badać to zjawisko i sądzę, że o praktyce lobbingu może powiedzieć więcej pan z UEAPME, który ma doświadczenie we współpracy na szczeblu unijnym. On znacznie więcej powie o praktyce, jak to wygląda, jak trudno jest ustalić wspólne stanowisko - po pierwsze na szczeblu krajowym, a później między różnymi państwami.

Tutaj był komentarz do raportu przygotowanego przez pana profesora Rybińskiego. Raport o wpływie różnych grup interesów na proces stanowienia prawa w Polsce. W tym opracowaniu zawarte są analizy dotyczącego przygotowywania różnych ustaw, jakie grupy interesu brały udział. Ja też więcej oczekiwałam od tego raportu, niż w nim później znalazłam. Ale jakieś wyniki analizy są zawarte i można z nich wyciągnąć wnioski. Ponieważ generalnie w Polsce kwestie lobbingu są badane w bardzo niewielkim stopniu, toteż każde opracowanie zasługuje na uwagę. Nawet taki raport jest ważną publikacją i pokazuje, jak można analizować wpływ grup interesu, poprzez wywiady, poprzez analizę procesu stanowienia prawa. Również są badania w Polsce prowadzone między innymi przez Fundację Batorego (w których też brałam udział), gdzie analizowany jest - wpływ poszczególnych grup interesu, ale także jak lobbing postrzegany jest w Polsce, co myśli się o kwestiach lobbingu. Dlatego uważam, że raport pana Rybińskiego - choć niedoskonały - jest jedną z bardzo niewielu publikacji w naszym kraju.

Na uwagę zasługuje to, co powiedział pan reprezentujący UEAPME - pokazując, jak ta współpraca wygląda i w jakich różnych szczegółowych kwestiach trzeba prowadzić lobbing. To potwierdza wyniki wielu badań, że lobbing na szczeblu unijnym ma charakter ekspercki, technokratyczny, a nie polityczny. Tego typu działania lobbingowe nie dotyczą wielkich idei, projektów politycznych, ale bardzo szczegółowych, technicznych spraw, na przykład właśnie stosowania niklu do nożyczek fryzjerskich, albo freonu do dezodorantów. Dlatego też wymaga wiedzy bardzo technicznej, merytorycznej. I jeśli organizacje chcą być skuteczne, gromadzenie takiej wiedzy eksperckiej, robienie badań i argumentacja techniczna jest jedną z najważniejszych elementów działalności. Z drugiej strony Komisja Europejska oczekuje od interesariuszy tego typu zasobów - wiedzy technicznej. Z tym, że oczekuje argumentacji przedstawianej nie przez jedno państwo, ale przez europejskie organizacje. Dlatego też, jeśli polskie organizacje współdziałały ze stowarzyszeniami z innych państw, ich skuteczność na pewno będzie większa.

To chyba wszystko. Przepraszam, jeśli nie odpowiedziałam na jakieś pytanie. Bardzo dziękuję.

**

Jeszcze parę osób (z pewnością) zabrałoby głos. To jest pierwsza sprawa. Druga sprawa to, o czym powiedział Andrzej... No dobrze, ale jak przygotować, osobną ustrojową kwestię. Skoro mamy dyskutować, dyskutujemy o polskim kapitalizmie. Niewykluczone, że trzeba by jakoś sformułować temat, o którym właśnie powiedziałeś, żeby można było debatować w kontekście polskiego kapitalizmu i różnych wizji tego kapitalizmu. Również o tym, w jaki sposób tę konkurencję podjąć instytucjonalnie. Piękne dzięki. Przy tym muszę powiedzieć,

że gdyby żył Leszek Gilejko i był pełen energii, jak do momentu choroby - to na pewno włączyłby się do EKOSOKU, do EKESU i byłby jednym z ekspertów, stworzyłby z nas grupę, która by go wspomagała - bo umiał. Szkoda, że go nie ma, właśnie w tym kontekście...