



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 15 - 2001 • LICZBA STRON 19 (s. 139-157) • © PISM • NR EGZ. PISM/4

DOKUMENT ROBOCZY

Lobbing w Unii Europejskiej

Urszula Kurczewska

1. Rozwój europejskiego lobbingu – 2. Rzecznicy interesów w Unii Europejskiej – 3. Lobbing wobec organów i instytucji w Unii Europejskiej – 4. Próby regulacji europejskiego lobbingu – 5. Obecność polskiego lobbingu w Brukseli – 6. Konkluzje

1. Rozwój europejskiego lobbingu

Współcześnie terminem lobbing określa się działania mające na celu rzecznictwo interesów grup społecznych wobec struktur władzy, a dokładniej wywieranie wpływu na procesy decyzyjne w instytucjach władzy, głównie państwowej. Jest to przede wszystkim przekonywanie, dostarczanie informacji oraz promocja pewnych decyzji, działań i rozwiązań. Szczególnym wyróżnikiem tego rodzaju aktywności jest specyfika grupy docelowej – stanowią ją głównie decydenci różnego szczebla. Jednak nie każda forma wywierania wpływu jest określana mianem lobbingu, a jedynie takie działania, które pozostają w zgodzie z prawem oraz powszechnie akceptowanymi standardami moralnymi.¹

W większości współczesnych systemów demokratycznych uznaje się, że tak rozumiany lobbing jest ważnym i niezbędnym elementem tworzenia polityki gospodarczej i społecznej. W Unii Europejskiej, podobnie jak w jej państwach członkowskich, rozwój lobbingu jest determinowany przez wiele czynników

¹ Jasiński K., Mołda-Zdziech M., Kurczewska U., *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000, s. 17

o charakterze politycznym. Jednym z najważniejszych uwarunkowań stymulujących zmiany w działalności lobbingowej jest proces „pogłębiania” integracji europejskiej, oznaczający między innymi przekazywanie przez państwa członkowskie Unii Europejskiej części swojej suwerenności na rzecz organów wspólnotowych. Proces ten wymusił przeniesienie aktywności lobbingowej z poziomu krajowego na poziom europejski. Za moment przełomowy uznawane jest przyjęcie programu wspólnego rynku w 1987 roku i jego realizacja w roku 1992, co oznaczało swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału na terenie ówczesnych Wspólnot. Wiązało się to z koniecznością ujednoczenia lub harmonizacji wielu regulacji prawnych i standardów jakościowych dokonywanych przez instytucje wspólnotowe. Spowodowało to niemal eksplozję aktywności organizacji lobbingowych pragnących uczestniczyć w tworzeniu europejskiego prawa.

Również wprowadzanie wspólnych polityk w coraz to innych obszarach życia gospodarczego, społecznego i politycznego spowodowało gwałtowny rozwój lobbingu na poziomie Wspólnot. Począwszy od wspólnej polityki rolnej, poprzez handlową, transportową, przemysłową itp., instytucje wspólnotowe przejmowały dotychczasowe kompetencje organów państw członkowskich w tych dziedzinach. Na początku lat dziewięćdziesiątych ściśłą współpracę oraz wspólne polityki wprowadzono w kolejnych obszarach, m.in. kwestiach społecznych, telekomunikacji, mediach. Zapoczątkowanie wspólnej polityki regionalnej i powstanie Komitetu Regionów wywołało olbrzymi napływ reprezentantów struktur regionalnych do Brukseli. Ugrupowania reprezentujące interesy sektora przemysłu i rolnictwa nadal aktywnie funkcjonują w Unii Europejskiej, ale coraz większe znaczenie przywiązują się w organach wspólnotowych do problematyki z zakresu szeroko rozumianych usług, ochrony środowiska, ochrony praw konsumenckich, telekomunikacji, energetyki, etc. W niedalekiej przyszłości ważną rolę będą odgrywały takie dziedziny, jak reklama i społeczeństwo informacyjne, które obejmują wiele problemów natury społecznej, kulturowej i technologicznej.

Niebagatelny wpływ miały też wprowadzane przez poszczególne traktaty modyfikacje zakresu kompetencji poszczególnych organów wspólnotowych. Począwszy od Traktatów Rzymskich poprzez Jednolity Akt Europejski i Traktat z Maastricht, aż do Traktatu Amsterdamskiego zmieniały się role poszczególnych instytucji w procesie legislacyjnym. Największe zmiany dotyczyły rozszerzenia kompetencji legislacyjnych i kontrolnych Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej i wykonawczych Komisji Europejskiej, a także powołania nowych instytucji, jak chociażby Komitetu Regionów. Adekwatnie do wprowadzanych reform instytucjonalnych, ogólne strategie działania organizacji lobbingowych też ulegały przeobrażeniom.

Jeszcze w latach osiemdziesiątych liczba przedstawicielstw w Brukseli nie przekraczała 800, obecnie Komisja Europejska szacuje, że działa tam 10 tysięcy lobbyistów reprezentujących ponad 3 tysiące organizacji i innych podmiotów lobbingowych. Około 30% europejskich grup lobbingowych stanowią reprezentanci konfederacji zawodowych, głównie biznesu, 18% to przedsiębiorstwa i korporacje międzynarodowe, 11% – organizacje reprezentujące interesy publiczne, np. konsumenckie, mniejszości społecznych, ochrony środowiska, 11% – organizacje regionalne i międzynarodowe. Pozostali to profesjonalni lobbyści, krajowe związki i stowarzyszenia, ugrupowania promocyjne.²

Zarzuty wobec Wspólnot Europejskich o doprowadzenie do „deficytu demokracji”, o powstanie nadmiernego dystansu pomiędzy społeczeństwem a instytucjami wspólnotowymi, o niedostatek jawności i przejrzystości w procesach podejmowania decyzji, zmusiły główne organy Wspólnot do podjęcia tzw. „dialogu społecznego”, czyli stworzenia sieci współpracy z reprezentacjami poszczególnych dziedzin gospodarczych

² Gray O., *The Structure of Interest Group Representation in the European Union*, w: *Lobbying, Pluralism and European Integration*, PIE-EIP, Brussels 1998, s. 282

i społecznych. Szczególne obowiązki prowadzenia konsultacji i negocjacji przypadły Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu oraz Komisji Europejskiej, z racji jej uprawnień do podejmowania inicjatywy legislacyjnej. „Dialog społeczny”, zinstytucjonalizowany przez Traktat z Maastricht, włącza wiele organizacji lobbingowych w procesy legislacyjne, umożliwiając im tym samym wpływanie na ostateczny kształt prawa europejskiego.

Zjawiskiem obserwowanym od wielu lat jest proces zrzeszania się organizacji krajowych w europejskie struktury konfederacyjne, co pozwala obniżyć koszty działalności oraz ułatwia współpracę z organami wspólnotowymi. Szczególnie Komisja Europejska w kontaktach z grupami interesów preferuje duże europejskie konfederacje, zwane powszechnie eurogrupami. Wynika to przede wszystkim z tego, że Komisja, której zadaniem jest stymulowanie procesów integracyjnych, zajmuje się zazwyczaj kwestiami paneuropejskimi, a nie problemami pojedynczych państw. Toteż tworzenie europejskich konfederacji i reprezentowanie interesów w imieniu europejskich, a nie krajowych, rolników, producentów, konsumentów, czy ekologów, znacznie zwiększa szanse oddziaływania. Poza tym, Komisja z przyczyn organizacyjnych, nie jest w stanie „wysłuchać” kilkuset głosów organizacji krajowych, łatwiej jest współpracować z kilkoma ugrupowaniami europejskimi, zakładając, że ich stanowisko jest efektem kompromisu wypracowanego na poziomie państw członkowskich. Udział w europejskiej konfederacji ułatwia także stałe monitorowanie tego, co dzieje się na europejskim szczeblu. Konfederacje publikują specjalistyczne biuletyny, raporty i ekspertyzy, które są niezbędnymi źródłami informacji dla lobbyisty. Oprócz wielu korzyści, przynależność do europejskiej konfederacji pociąga za sobą pewne koszty i niedogodności. Barrierami dla harmonijnej współpracy mogą być sprzeczności interesów poszczególnych organizacji oraz odmienne style działania.

2. Rzecznicy interesów w Unii Europejskiej

Wśród rzeczników interesów działających w Unii Europejskiej można wyróżnić tych, dla których lobbing jest jedynie jedną z form aktywności (są to np. związki zawodowe, stowarzyszenia regionalne), jak też organizacje lub też inne podmioty (np. niektóre ugrupowania biznesu, agencje *governmental relations*) powstałe właśnie w celach praktykowania lobbingu. Do najaktywniejszych w zakresie lobbingu zalicza się organizacje działające na rzecz interesów ekonomicznych.

Reprezentacje interesów ekonomicznych

W tej kategorii mieszczą się ugrupowania bezpośrednio związane z działalnością gospodarczą, a głównie organizacje pracodawców i związków zawodowych. Ponad połowa tych ugrupowań reprezentuje interesy producentów przemysłowych i przedsiębiorstw handlowych, 30% stanowią organizacje rolnicze i producentów żywności, około 20% reprezentuje sektor usług.

Od początku istnienia EWG interesy ekonomiczne dominowały w strukturze reprezentacji lobbingowych na poziomie europejskim, gdyż i powstaniu Wspólnot Europejskich przyświecały motywy ekonomiczne. Szczególnie okres debat nad programem wspólnego rynku oraz uchwalania Jednolitego Aktu Europejskiego charakteryzował się wprost eksplozją nowo powstających organizacji gospodarczych.

Jedną z najbardziej znanych, ale i z najdłuższymi tradycjami w lobbingu, europejskich konfederacji jest COPA (*Committee of Agricultural Organizations in the EC*). Jest to największe europejskie ugrupowanie reprezentujące interesy krajowych organizacji rolniczych, które działa na poziomie Wspólnot Europejskich. Założona w 1958 roku,

obecnie liczy 29 członków i jest uznawana przez inne stowarzyszenia za uprzywilejowaną i posiadającą decydujący wpływ na wspólną politykę rolną. To, że wspólna polityka rolna nadal jest prowadzona według zasad wyjątkowo korzystnych dla samych rolników, mimo iż podejmowano wielokrotnie próby jej zreformowania, a koszt jej prowadzenia nadal pochłania około 50% wydatków ze wspólnotowego budżetu, stanowi wyraźny dowód na to, jak silną i sprawnie działającą jest organizacją³. Wśród najważniejszych celów działalności COPA wymienia się:⁴ reprezentowanie interesów sektora rolnego jako całości, analizę problemów związanych z rozwojem wspólnej polityki rolnej, poszukiwanie rozwiązań wspólnych dla wszystkich organizacji członkowskich, utrzymywanie i rozwój kontaktów z instytucjami wspólnotowymi, innymi organizacjami oraz partnerami społecznymi ustanowionymi na szczeblu Unii Europejskiej

COPA jest jedną z najsilniejszych i najbardziej wpływowych organizacji w Unii Europejskiej, toteż przynależność do niej ma znaczenie nie tylko prestiżowe, ale i przynosi wymierne efekty. Członkostwo polskich organizacji rolniczych, szczególnie w perspektywie przystąpienia naszego kraju do UE, byłoby ważnym elementem polskiej strategii przedakcesyjnej, ale w obecnej sytuacji wydaje się to być mało prawdopodobne.

COPA nie kwestionuje politycznej racji starań o członkostwo podejmowanych przez organizacje rolnicze z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w tym z Polski, ale uzyskanie statusu pełnoprawnego członka możliwe jest dopiero w dniu akcesji – po pomyślnie przeprowadzonych referendum. Natomiast przyznanie statusu członka-obszernika może nastąpić zaraz po zakończeniu procesu negocjacji i podpisaniu traktatu akcesyjnego. W środowiskach związkowych w Brukseli mówi się raczej o długich negocjacjach, trwających co najmniej pięć lat, podczas których obie strony będą musiały wykonać niezbędne prace dostosowawcze. Polska ma za zadanie nie tylko przyjąć całość ustawodawstwa Wspólnot Europejskich, ale powinna też udowodnić, że wdroży je w życie i zmodernizuje polskie rolnictwo. Drugi warunek, jaki stawiają europejskie organizacje rolnicze, to wprowadzenie skutecznych reform we wspólnej polityce rolnej, ale nie kosztem europejskich rolników⁵.

W tworzeniu sieci współpracy z organami wspólnotowymi, COPA podobnie jak większość organizacji lobbingowych, szczególną uwagę przywiązuje do kontaktów z Komisją Europejską, a szczególnie z Dyrekcją ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich. Z Radą Unii Europejskiej COPA również może komunikować się bezpośrednio podczas spotkań z Ministrami ds. Rolnictwa w Radzie oraz pośrednio – poprzez swoich krajowych ministrów. Natomiast w Parlamencie Europejskim COPA ma stałe kontakty z członkami Komisji ds. rolnictwa i Sekretariatami wszystkich ugrupowań politycznych.⁶

UNICE (*the Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe*) jest konfederacją 32 narodowych stowarzyszeń z 22 państw europejskich, w tym także z Polski (Konfederacja Pracodawców Polskich), Czech, Słowacji i Węgier, przy czym organizacje członkowskie reprezentują poszczególne sektory gospodarki. Podstawowym zadaniem UNICE jest rzecznictwo interesów pracodawców, głównie z sektorów

³ Jedną z ostatnich kampanii lobbingowych COPA było przeciwdziałanie wprowadzeniu reform w ramach programu Agenda 2000 do wspólnej polityki rolnej. Sukcesem COPA było utrzymanie dotychczasowych zarówno korzystnych dla rolników cen gwarantowanych na podstawowe produkty rolne, jak też wydatków w wysokości ponad 40 mld euro rocznie na wspólną politykę rolną.

⁴ *Information Brochure*, Committee of Agricultural Organisations in the European Union, Brussels 1998, s. 5

⁵ Gumkowski Z., *Pomoc techniczna dla współpracy pomiędzy organizacjami rolniczymi Polski i Unii Europejskiej*, raport kwartalny nr 1/98, FAPA, s. 5

⁶ *The European Model of Agriculture. The Way Ahead*, COPA, Brussels, 1998, s. 8

przemysłu, handlu i usług. Jednak UNICE traktuje środowisko pracodawców jako całość i z tego powodu zwykle nie interweniuje w sprawach dotyczących jakiegoś jednego sektora.

UNICE działa zarówno w sposób nieformalny spotykając się codziennie z przedstawicielami Komisji i przedstawiając im swoje nieoficjalne opinie i propozycje, jak i formalny – instytucje, takie jak np. Komisja Europejska rutynowo kierują zapytania do UNICE o ich opinie w danej sprawie.⁷ Orzeczenia UNICE są traktowane jako wspólne stanowisko organizacji członkowskich, jako rezultat kompromisu wypracowanego przez często skłócone ze sobą ugrupowania narodowe. Konieczność reprezentowania na zewnątrz jednorodnego stanowiska biznesu wymaga dokonania wyboru tych wartości i interesów, które są zasadnicze dla konfederacji, które stanowią o jej profilu, co w efekcie prowadzi do pewnej formy instytucjonalizacji tych interesów. Najbardziej widoczną ilustracją tego jest rola UNICE jako „partnera społecznego” w negocjacjach z reprezentacją związków zawodowych ETUC oraz pracodawców sektora publicznego CEEP.⁸

Jednak UNICE jest ostro krytykowana jako mało skuteczny i nazbyt uległy wobec przeciwnika, którym jest ETUC, rzecznik interesów biznesu. Niektóre, co bardziej ofensywne organizacje zrezygnowały z członkostwa w tej konfederacji twierdząc, że UNICE nie spełnia ich oczekiwań. Powodem tej dezaprobaty był udział UNICE w negocjacjach z ETUC w sprawie Protokołu Socjalnego, który w końcu został dołączony jako aneks do Traktatu z Maastricht i ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie.

UNICE wobec innych szybko rozwijających się i konkurencyjnych wobec niej organizacji biznesu (AMCHAM-EU, ERT) została zmuszona do zmiany swojej strategii. Pierwszym posunięciem zmierzającym do zwiększenia swojej skuteczności było ustanowienie bezpośrednich relacji z dużymi międzynarodowymi przedsiębiorstwami, które w pewnym stopniu zdynamizowały działalność konfederacji. Wybór radykalnego reformatora Zygmunta Tyszkiewicza na Sekretarza Generalnego i to na dwie kadencje, miał w założeniu przyczynić się do szybszych przeobrażeń.

Również EUROCHAMBRES (*Association of European Professional Chambers of Commerce and Industry*) jest europejską konfederacją 32 krajowych stowarzyszeń z Europy Zachodniej (szacuje się, że reprezentuje 1200 lokalnych izb handlowych, w tym 4 miliony przedsiębiorstw i firm). Niektóre z tych ugrupowań mają swoje własne przedstawicielstwa w Brukseli, co umożliwia im niezależne od konfederacji działania.

EUROCHAMBRES posiada dobre bezpośrednie kontakty z komisarzami, jak też bierze udział w formalnych strukturach konsultacyjnych w organach wspólnotowych, np.: komitetach konsultacyjnych w Komisji Europejskiej, komitetach w Parlamencie Europejskim. Przykładem takich instytucjonalnych więzi jest ulokowanie wielu (około 35%) ośrodków informacji o UE w siedzibach izb handlowych. Również i ta konfederacja uzyskała status „partnera społecznego” w tworzeniu dialogu pomiędzy pracodawcami a pracownikami.⁹

ERT (*the European Round Table*) jest organizacją zupełnie odmienną od wyżej scharakteryzowanych. Utworzona w 1983 roku jest „elitarnym klubem” czterdziestu sześciu dyrektorów największych europejskich firm i koncernów, m.in. ABB, Volvo, Nestle, Bayer, Philips, Fiat, Ericson, Renault, Unilever, Bertelsmann. Dwa razy w roku

⁷ *Relations between the Commission and the Interest Groups. UNICE Comments*, biuletyn UNICE, Brussels 1993, s. 7

⁸ Kurczewska U., *Lobbying w Unii Europejskiej*, w: Jasiński K., Mołęda-Zdziech M., Kurczewska U., *Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2000, s. 211

⁹ *ibid.*, s. 109

organizowane są obrady plenarne, a częściej zbiera się siedmioosobowy komitet zarządzający. Powołanych zostało osiem grup zajmujących się poszczególnymi tematami: polityka konkurencji, rynek zatrudnienia, sieci informacyjne, stosunki UE-USA, kontrola eksportu, etc. W dużym stopniu ugrupowanie korzysta z zaplecza organizacyjnego swoich członków, np. ekspertów. ERT przypisuje się udział w latach osiemdziesiątych w staraniach na rzecz przyspieszenia wprowadzania wspólnego rynku, a także bardziej skutecznego prowadzenia na szczeblu wspólnotowym polityki konkurencji. Szczególnie jest to widoczne w takich sprawach jak: przeciwdziałanie monopolizacji na wspólnotowym rynku, zmiany systemów podatkowych, znoszenie różnic w standardach jakościowych na towary pomiędzy krajami członkowskimi, obniżanie kosztów produkcji, etc.¹⁰

Podobną do ERT organizacją jest AMCHAM-EU (*EU Committee of the American Chamber of Commerce*), która skupia 14 izb handlowych reprezentujących 18 tysięcy amerykańskich firm obecnych w Europie. Jednak odmiennie niż ERT, Amerykanie koncentrują swoje strategie lobbingsowe na bardziej szczegółowych sprawach i procesach ich legislacji, np. ujednoczenie miar stosowanych w UE.

Od kilku lat AMCHAM-EU przeżywa swój gwałtowny wzrost; do organizacji przystąpiło 150 nowych członków, w tym niemal wszystkie największe amerykańskie przedsiębiorstwa. Obecnie biuro w Brukseli obsługuje 17 osobowy zespół, a sprawami merytorycznymi zajmuje się 12 specjalistycznych komitetów, każdy zatrudniający 160 specjalistów oraz grupy powstałe *ad hoc*. Najważniejsze decyzje podejmowane są jednak przez przedstawicieli wszystkich członków podczas comiesięcznych sesji plenarnych.

Amerykanie nie kryją swojego entuzjazmu dla tworzenia wspólnego rynku, często publicznie okazując swoje poparcie i poprzez dostarczanie szczegółowo opracowanych ekspertyz i profesjonalnych analiz, wspomagają europejskich decydentów, głównie w Komisji Europejskiej, w inicjowaniu i tworzeniu europejskiego prawa.

Specyfika roli, jaką odgrywa AMCHAM-EU polega również na stworzeniu bardziej adekwatnego do europejskich warunków stylu lobbowania. Amerykanie znani są z drapieżności i ekspansywności w swoich praktykach lobbingsowych, co wśród Europejczyków, preferujących łagodną dyplomację, wydaje się być nie do zaakceptowania. Dlatego kilkudziesięcioletnie doświadczenia AMCHAM-EU pomagają wielu amerykańskim lobbystom dostosować swoje często agresywne metody do kontekstu europejskiego.

Związki zawodowe są reprezentowane na poziomie europejskim przez ETUC (*the European Trade Union Confederation*), w skład której wchodzi 48 ugrupowań związków zawodowych z 22 państw Europy Zachodniej i Środkowej, łącznie około 47 milionów pracowników. Ma przyznany przez Komisję Europejską status „partnera społecznego”

i występuje jako strona przeciwna wobec UNICE w prowadzeniu „dialogu społecznego”. Wszystkie najważniejsze federacje związków zawodowych z państw członkowskich należą do ETUC, ale największą grupę, bo około 20% ogółu, stanowią związki brytyjskie i niemieckie. Działalność konfederacji finansowana jest ze składek członkowskich oraz z dotacji Komisji Europejskiej (wkład Komisji szacowany jest na około 4 miliony euro rocznie).

Podobnie jak UNICE, ETUC jest konfederacją, co znacznie utrudnia wypracowanie kompromisu pomiędzy zróżnicowanymi interesami poszczególnych grup członkowskich. Oczekiwania wobec roli, jaką ma odgrywać ETUC, są bardzo zróżnicowane. Z jednej strony, niektóre krajowe stowarzyszenia pracobiorców, np. w Wielkiej Brytanii oraz

¹⁰ *Beating the Crisis. A Charter for Europe's Industrial Future*, raport ERT, Brussels 2000, s.15

w państwach południowych (np. Hiszpanii, Portugalii), nie mogą rozwiązać swoich problemów socjalnych na poziomie krajowym, dostrzegają jedyną możliwość skutecznej reprezentacji swoich interesów właśnie na poziomie europejskim. Z drugiej strony, w krajach, w których organizacje związkowe są mocno włączone w wewnętrzne polityki, np. silna pozycja DGB w Niemczech, nie widzi się potrzeby wzmocnienia roli ETUC i kreowania jej na ponadnarodowego aktora.

Małe i średnie przedsiębiorstwa

Pomimo, że w ramach UNICE istnieje komitet zajmujący się sprawami małych i średnich przedsiębiorstw (SMEs), to jednak rzecznicy tego sektora tworzą ugrupowania bezpośrednio reprezentujące ich interesy na poziomie europejskim. Co więcej, powstają organizacje, których członkami mogą zostać firmy o bardzo wąskich specjalnościach, np.: producenci piwa, wytwórcy guzików, producenci majonezu. Jednak zarówno Komisja jak i Rada Unii Europejskiej inicjują różne działania zmierzające do konsolidacji rozdrobnionych ugrupowań i przez to lepszej reprezentacji ich interesów i sprawniejszego prowadzenia konsultacji. Przykładem jest pomoc organizacyjna i finansowa w tworzeniu europejskich stowarzyszeń lub luźniejszych form (np. sieci) współpracy organizacji krajowych.

Europejskie stowarzyszenia małych i średnich przedsiębiorstw

Nazwa	Forma organizacji	Czyje interesy reprezentuje?
UEAPME (<i>European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises</i>)	konfederacja	głównie rzemiosło oraz SMEs
EUROPMI (<i>European Committee for Small and Medium-sized Independent Companies</i>)	konfederacja	głównie SMEs oraz rzemiosło
CEDI (<i>European Confederation of Independents</i>)	konfederacja	handel
EMSU (<i>European Medium and Small Business Union</i>)	konfederacja	małe firmy i prywatne praktyki
UEM (<i>European Union of Small and Medium-sized Companies</i>)	konfederacja	małe firmy i prywatne praktyki
YES (<i>Young Entrepreneurs for Europe</i>)	członkostwo bezpośrednie	młodzi menadżerowie
AECM (<i>European Independent Business Confederation</i>)	członkostwo bezpośrednie	SMEs
CPMECEE (<i>Committee for Small and Medium Commercial Enterprises in the EEC</i>)	członkostwo bezpośrednie	SMEs

Źródło: J.Greenwood, Representing Interests in the EU, jw. s. 119

Wśród europejskich stowarzyszeń znajdują się zarówno te o strukturze konfederacji, jak też preferujące członkostwo bezpośrednie. Za najbardziej reprezentatywne dla SMEs, Komisja Europejska uznała UEAPME i EUROPMI przyznając im status „partnera społecznego”, dzięki czemu każda z tych organizacji może utrzymywać stałe kontakty z przedstawicielami poszczególnych Dyrekcji Generalnych w Komisji. I tak, UEAPME

- ściśle współpracuje z Dyрекcją Generalną ds. Polityki Przemysłowej oraz DG ds. Polityki Regionalnej i Spójności, w których tworzone są projekty rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w poszczególnych regionach Unii Europejskiej.

Organizacje reprezentujące interesy konsumentów

Ugrupowania interesów publicznych koncentrują się wokół promocji jakiejś idei i obrony interesów ważnych dla większości grup społecznych, np.: obrona praw konsumentów, ochrona zdrowia, ugrupowania ekologiczne, sprawy socjalne. Pomimo, iż organizacje interesów publicznych z reguły nie są zamożne, to jednak ich siła oddziaływania i pozycja wobec wspólnotowych instytucji jest bardzo duża. W głównej mierze jest to efektem otwartości organów wspólnotowych, a szczególnie Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej na problemy społeczne oraz finansowania działalności zorganizowanych grup reprezentujących ten typ interesów. Szacuje się, że około 59% europejskich grup interesów publicznych jest w różnym stopniu dotowana przez Komisję Europejską. Są to z reguły fundusze celowe, tzn. pomoc finansowa przeznaczona na konkretne działania, np. na kampanię na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji kobiet w miejscach pracy, wspomaganie działań na rzecz uchwalenia dyrektywy zakazującej publikowania wprowadzającej w błąd reklamy.

Spośród grup reprezentujących interesy społeczne za najbardziej skutecznie działające uważa się organizacje konsumenckie. Największą z nich jest BEUC (*the European Office of Consumer Unions*), która powstała w 1962 roku, a obecnie skupia 25 narodowych organizacji z Europy Zachodniej. Głównie zajmuje się sprawami ochrony interesów konsumentów w dziedzinie handlu, produkcji i wolnej konkurencji, a szczególnie specjalizuje się w regulacjach prawnych z zakresu bezpieczeństwa, ochrony zdrowia, jakości produktów.

BEUC może poszczycić się wieloma sukcesami, m.in.: w wyniku prowadzenia wspólnie z niektórymi innymi organizacjami konsumenckimi intensywnej i długoletniej kampanii lobbingowej, powstała w Komisji Europejskiej Dyrekcja Generalna ds. Polityki Konsumenckiej, a po kryzysie związanym z chorobą „szalonych krów”, wymusiła restrukturyzację tej Dyrekcji i zmianę sposobu myślenia urzędników Komisji o prawach konsumenckich.¹¹ Konsument ma prawo do ochrony swojego zdrowia i życia, do informacji i swobodnego decydowania, a nie może być postrzegany tylko jako kupujący. W związku z tym polityką konsumencką mają zajmować się także inne Dyrekcje Generalne np. DG ds. Wspólnego Rynku i DG ds. Rolnictwa. Za wzorcowe uznano lobbingowe strategie BEUC broniące interesów konsumentów w takich sprawach jak: telekomunikacja, transport lotniczy, wprowadzająca w błąd reklama, produkcja zabawek, utylizacja odpadów, zagraniczne płatności, etc.

Spośród innych organizacji reprezentujących interesy konsumentów, należy wymienić jeszcze cztery: COFACE (*the Confederation of Family Organizations* – powstała w 1979), która skupia kilkadziesiąt krajowych organizacji pozarządowych zajmujących się sprawami rodziny, a szczególnie zdrowiem i bezpieczeństwem konsumentów, przeciwdziałaniem wypadkom, szerzeniem informacji i edukacją konsumentów, prawami dziecka.

EURO-C (1994) – specjalny dział zajmujący się sprawami konsumentów w ramach ETUC, skupia kilkadziesiąt narodowych stowarzyszeń konsumenckich w południowej Europie.

¹¹ Kurczewska U., *Lobbing w Unii Europejskiej*, jw., s. 224

IEIC (*Consumer's Interregional European Institute* – 1989) jest federacją regionalnych ugrupowań konsumenckich zajmujących się zagranicznymi podróżami na zakupy. Do sukcesów tej organizacji można zaliczyć stworzenie centrów informacji o warunkach tego typu podróży. Jej działalność w dużym stopniu jest finansowana przez Komisję Europejską.

EUROCOOP (*the European Community of Consumer Cooperatives* – 1962) reprezentuje 19 narodowych organizacji konsumenckich i zajmuje się kwestiami oznakowania i opakowania produktów. EUROCOOP zgłosiło postulat włączenia do przyszłych traktatów obszernej listy praw konsumenckich, np.: prawo do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, ekonomicznych i prawnych interesów konsumentów, prawo do reprezentowania i brania pod uwagę praw konsumentów w prowadzeniu innych polityk wspólnotowych, np. przemysłowej, transportowej, poprawienia dostępu do informacji.

Relacje pomiędzy ugrupowaniami konsumenckimi a urzędnikami Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Konsumenckiej są na tyle dobre, że można by określić je jako współpracę. Ale ponieważ Komisja jest instytucją kolegialną i jej ostateczna decyzja jest wypadkową wielu różnych opinii z różnych Dyrekcji, toteż jej uchwały nie zawsze są zadowolające dla rzeczników praw konsumenckich. Przykładem ścierania się różnych poglądów i interesów jest debata w sprawie uchwalenia dyrektywy dopuszczającej do sprzedaży modyfikowaną genetycznie żywność. Komisja Europejska na początku 1997 roku wydała zgodę na sprzedaż w Unii Europejskiej amerykańskiej kukurydzy i soi modyfikowanej genetycznie. Wywołało to ostry sprzeciw BEUC, EUROCOOP i Eurocommerce, publiczne oprotestowanie decyzji Komisji i nawoływanie do bojkotu produktów zawierających modyfikowane genetycznie składniki. Przesłanie sformułowane przez te ugrupowania zakładało, że to konsumenci, a nie kto inny, mają prawo decydowania o kupowaniu modyfikowanej genetycznie żywności i dlatego opakowania dla tego typu produktów winny zawierać wyczerpujące informacje o zawartości i pochodzeniu składników. Odpowiednie oznakowanie towaru gwarantuje konsumentom prawo swobodnego wyboru. Intensyfikacja działań lobbingsowych i współpraca organizacji konsumenckich i ekologicznych przyniosły oczekiwane efekty – Komisja zdecydowała o konieczności stosowania specjalnego etykietowania tych produktów. Podobny przebieg wydarzeń miał miejsce na przełomie 1998 i 1999 roku, kiedy na europejski rynek trafiła modyfikowana genetycznie amerykańska wołowina.

Stowarzyszenia i organizacje reprezentujące interesy wspólnot terytorialnych

Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych zaczęto w Unii Europejskiej wyraźniej dostrzegać kwestie regionalizmów i konieczność ich rozwiązania. W tym czasie powstał Komitet Regionów, którego zadaniem było reprezentowanie poszczególnych regionów na szczeblu Wspólnot Europejskich i który miał po części rozwiązywać zawile problemy rywalizacji i konkurencji tychże regionów. Również podstawowa dla Unii Europejskiej zasada subsydiarności, czyli przenoszenia kompetencji na jak najniższy poziom władzy, wzmacnia tendencje regionalizacji.

Zróznicowany stopień samodzielności regionów w dużym stopniu determinuje typ reprezentacji interesów regionalnych na poziomie europejskim. Co więcej, tradycje i polityczne aspiracje, a nie stopień zamożności danego regionu, wpływają na praktyki lobbingsowe wobec organów wspólnotowych. Instytucjonalne możliwości wpływania na procesy decyzyjne wykorzystują głównie regiony wchodzące w skład federacji. Mogą na przykład delegować swoich ministrów, obok ministrów krajowych, na spotkania Rady Unii Europejskiej, bądź też wprowadzać silne reprezentacje do Komitetu Regionów, bądź z łatwością zyskać status partnera w konsultacjach w jednym z kilku komitetów zajmujących się sprawami regionów w Parlamencie Europejskim. W odmiennej sytuacji są regiony w państwach unitarnych. Mimo braku formalnych możliwości samodzielnego

działania, często starają się reprezentować swoje interesy na szczeblu europejskim. Ich wysiłki wspiera Komisja Europejska i Parlament Europejski podejmując inicjatywy stworzenia programów współpracy pomiędzy regionami.

Największe sieci współpracy regionalnej w Unii Europejskiej:

AER (*the Assembly of European Regions*) powstała w 1985 roku i obecnie skupia 289 regionalnych członków z 23 krajów europejskich. Za podstawowe cele swojej działalności przyjmuje: promocję współpracy pomiędzy regionami w Europie oraz popularyzowanie idei regionalizmu i federalizmu. Przed powstaniem Komitetu Regionów, AER spełniało rolę głównego partnera w konsultacjach z Komisją Europejską.

CEMR (*the Conference of European Municipalities and Regions*) – sieć, która do swoich głównych zadań zalicza: obronę i wzmocnienie uprawnień regionów, reprezentację interesów lokalnych i regionalnych władz wobec organów wspólnotowych, promowanie współpracy pomiędzy regionami i samorządami w Europie, rozwój demokracji lokalnych w krajach Wschodniej i Zachodniej Europy.

EUROCITIES – sieć zorganizowana przez 60 dużych miast, liczących co najmniej 250 tysięcy mieszkańców (w tym 12 miast z Wielkiej Brytanii). Zadaniem jest szerzenie wiedzy i wymiana doświadczeń, pomoc miastom z państw nie będących członkami UE, zorganizowanie programu współpracy „Telecities”.

CERCLE (*European Local Authorities Research and Study Centre*) – stworzona przez 85 europejskich samorządów i 45 przedsiębiorstw. Zadania, jakie stawia przed sobą to: przygotowywanie ekspertyz, wymiana idei, pomysłów i informacji.

FOUR MOTORS – sieć „gospodarczych motorów” w poszczególnych regionach: Badenii i Wittenbergii, Katalonii, Lombardii, etc.

Zródło: J.Greenwood, Representing Interests in the EU, s. 239

Komitet Regionów powołany właśnie do reprezentacji interesów struktur regionalnych, nie zawsze odpowiednio spełnia powierzone mu funkcje. Z uwagi na częste konflikty pomiędzy reprezentacjami i niemożność wypracowania kompromisu, Komitet nie zawsze jest w stanie przedstawić wobec innych instytucji wspólnotowych jednoznaczne stanowisko. Poza tym, ograniczona do funkcji opiniodawczo-doradczych rola Komitetu w procesie decyzyjnym, nie zachęca wielu regionów do czynnego w nim udziału. Dlatego też wiele struktur terytorialnych otworzyło własne przedstawicielstwa w Brukseli oraz aktywnie uczestniczy w międzyregionalnych sieciach współpracy.

3. Lobbying wobec organów i instytucji w Unii Europejskiej

W ciągu ostatnich kilkunastu lat instytucjonalna i proceduralna struktura w Unii Europejskiej zmieniała się w sposób ewolucyjny, włączając stopniowo reprezentacje interesów w procesy tworzenia i wdrażania polityk wspólnotowych. Grupy interesów korzystają z wielorakich możliwości wywierania wpływu na poziomie wspólnotowym, zarówno stosując formalne, jak i nieformalne metody oddziaływania. We wczesnym etapie integracji europejskiej, w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, jedynym oficjalnym i instytucjonalnym przedstawicielem grup interesów we Wspólnotach Europejskich był Komitet Ekonomiczno-Społeczny, skupiający reprezentantów z różnych dziedzin i sektorów, m.in. pracodawców, związki zawodowe, konsumentów, ekologów. Dopiero w Traktacie z Maastricht (art. 118b Traktatu o Unii Europejskiej) zdefiniowano

zasady współpracy organizacji lobbingowych także z innymi organami i instytucjami wspólnotowymi. Według art. 245 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, Komisja Europejska jest uprawniona i zobowiązana do kontaktowania się nie tylko z rządami i podległymi im urzędami, lecz także z grupami interesów. Natomiast według art. 229 ust. 2, Komisja zobowiązana jest do utrzymywania kontaktów z organizacjami międzynarodowymi, w tym międzynarodowymi grupami interesów.

Chociaż wcześniej brak było formalnych uregulowań co do kontaktów grup interesów z instytucjami i organami wspólnotowymi, a obecnie obowiązujące są bardzo ogólnie sformułowane, wytworzyły się, często stałe już, relacje pomiędzy instytucjami wspólnotowymi a organizacjami lobbingowymi, przybierając formy ścisłej, wieloletniej współpracy. Przykładem może być prowadzenie „dialogu” w zakresie wspólnotowej polityki społecznej, w którym głównymi „partnerami” są: UNICE i ETUC, a Komisja Europejska spełnia rolę inicjatora i koordynatora dyskusji. W ten sposób powstał Protokół Socjalny, który następnie jako Aneks dołączono do Traktatu o Unii Europejskiej.

Komisja Europejska

Traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich stanowią, że Komisja Europejska jest inicjatorem polityk wspólnotowych i jedynym organem posiadającym prawo inicjatywy legislacyjnej. Z tego właśnie powodu stała się głównym celem działalności organizacji lobbingowych. Większość tego typu organizacji, nie ignorując innych organów prawodawczych w Unii Europejskiej oraz organów legislacyjnych i administracyjnych państw członkowskich, kieruje swoje kroki przede wszystkim w stronę Komisji, jako instytucji najwięcej znaczącej.

Decyzje podejmowane na szczeblu komisarzy w Komisji mają charakter polityczny i bardzo ogólny. Dlatego też lobbyści koncentrują się raczej na niższym poziomie – biur administracyjnych w Komisji – jest to tzw. „*bottom-up lobbying*”, gdzie urzędnik decyduje o sprawach znajdujących się w centrum zainteresowań danej grupy. Komisja dla rzetelnego przygotowywania projektów legislacyjnych utworzyła około 1000 specjalistycznych komitetów, w tym komitety doradcze, eksperckie, konsultacyjne, itp. W ich skład wchodzi reprezentanci Wspólnoty, narodowi eksperci, przedstawiciele ugrupowań lobbingowych, odgrywając tym samym ważną rolę w formułowaniu i planowaniu wspólnotowych polityk. Urzędnicy Komisji są zależni w dużej mierze od tego zaplecza informacyjnego, gdyż sami nie posiadają wystarczającej wiedzy w nieraz bardzo skomplikowanych kwestiach technicznych, np. dopuszczalnego poziomu zawartości freonu w niektórych produktach. Uczestnictwo w grupach powoływanych do ekspertyz stwarza możliwość skutecznego lobbingu, ale stanowisko Komisji, uwzględniając informacje dostarczane przez różne grupy interesu, stanowi zawsze ich wypadkową. Dla zwiększenia przejrzystości przygotowywanych i prowadzonych prac w Komisji i aby mieć możliwość wysłuchania „głosów” wielu różnorodnych ugrupowań, a nie tylko stałych partnerów, Komisja publikuje Białe lub Zielone Księgi zawierające informacje o omawianych w poszczególnych Dyrekcjach sprawach, zachęcające różne środowiska do wyrażania swoich opinii. Jak się okazuje z inicjatywy samej Komisji wychodzi tylko 6% wszystkich propozycji legislacyjnych. Większość rozpatrywanych projektów była reakcją na różne żądania i wnioski z zewnątrz, w tym organizacji i grup lobbingowych.¹²

Etap merytorycznych i technicznych uzgodnień nie jest ograniczony czasowo, więc może trwać dowolnie długo. Natomiast „polityczna faza” podjęcia przez Komisję ostatecznej decyzji ogranicza się do jednego lub najwyżej kilku tygodni. Orientacja co do kolejnych faz przebiegu prac w Komisji jest dla lobbyisty niezbędna, gdyż tylko w określonych etapach tego procesu możliwe jest wprowadzenie jakichkolwiek

¹² Fries F., *Spór o Europę*, PWN, Warszawa 1998, s. 26

modyfikacji przygotowywanego projektu. Lobbyści, którzy tego nie rozumieją, mogą ponieść porażkę. Przykładem popełnienia takiego błędu jest zakończona fiaskiem kampania przygotowana przez Aerospatiale, którą jeden z lobbystów skomentował: *Przedstawiciele Aerospatiale w ogóle nie zrozumieli tego procesu. Ich błąd polegał na tym, że nie przygotowali solidnego opracowania technicznego wcześniej, kiedy urzędnicy państwowi podejmowali wszystkie istotne decyzje. Następnie próbowali wpłynąć na polityków, ale było już za późno.*¹³

Wiedza o przygotowywanych w Komisji inicjatywach legislacyjnych oraz informacje o zainteresowanych danym projektem organizacjach i ugrupowaniach jest dla lobbysty najbardziej pożądanym i najcenniejszym dobrem. Informacje te służą mu za wytyczne przygotowywanej ogólnej strategii lobbingsowej i stanowią podstawę jego działania. Lobbyści mający stałe kontakty z przedstawicielami Komisji i innych instytucji, dobrze orientujący się w sieciach powiązań personalnych i instytucjonalnych, tworzą zamknięte, elitarne środowisko, swego rodzaju „wewnętrzne miasto” w Brukseli.

Jak pokazuje praktyka, każda z Dyrekcji Generalnych związana jest z określonymi grupami lobbingsowymi. I tak, DG odpowiedzialna za problemy zatrudnienia, kwestie społeczne i edukację zawodową, popiera dążenia związków zawodowych, a DG ds. Wspólnego Rynku sprzyja pracodawcom (z tą właśnie DG stale współpracuje UNICE). Najintensywniejszym naciskom ze strony lobbystów podlegają strategiczne Dyrekcje, takie jak wspomniany wyżej DG ds. Wspólnego Rynku i DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich. Przykładem intensywnej działalności lobbingsowej może być wieloletnia już współpraca COPA z DG zajmującej się sprawami rolnictwa. Prezydium COPA regularnie spotyka się z Komisarzem odpowiedzialnym za wspólną politykę rolną w celu przedyskutowania ogólnego rozwoju tej polityki, sytuacji na rynkach rolnych, jak również specyficznych problemów np. rocznych dochodów rolników. Dyrektor Generalny oraz pracownicy administracyjni tej Dyrekcji często zasypywani są ekspertyzami i opiniami COPA na szczegółowe tematy, jak chociażby wskaźniki wydajności produkcji poszczególnych typów upraw i hodowli zwierząt. W sytuacji, gdy jest to niezbędne, organizowane są spotkania również z innymi komisarzami, a w miarę potrzeb również z Przewodniczącym Komisji Europejskiej. Najistotniejszym jest jednak udział przedstawicieli COPA w Komitetach Doradczych i Stałych Grupach działających przy DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Mniejszym zainteresowaniom lobbystów cieszą się Dyrekcje, w gestii których znajdują się zagadnienia np. informacji, edukacji, sportu i kultury. Najczęściej jednak ostateczna decyzja to wynik konsultacji i współpracy kilku Dyrekcji, np. o kwestii technicznej harmonizacji miar decydują: DG ds. Przemysłu, DG ds. Wspólnego Rynku, DG ds. Nauki, Badań i Rozwoju.

Parlament Europejski

Parlament Europejski jest organem wybieranym w wyborach powszechnych i bezpośrednich od 1979 roku, ale jego funkcje są całkowicie odmienne od zadań, jakie pełnią parlamenty narodowe, bowiem sprowadzają się w większości jedynie do opiniowania projektów aktów prawnych, a nie ich uchwalania. Jedynie w kwestii uchwalania budżetu, przyjmowania nowych członków do Unii Europejskiej oraz kilku innych, głos Parlamentu ma decydujące znaczenie.

Wobec Parlamentu szczególnie intensywną aktywność lobbingsową wykazują przedstawiciele organizacji zajmujących się ochroną środowiska, prawami socjalnymi i konsumenckimi. Lobbying przybiera tutaj zróżnicowane formy. Nawet organizowane przez Parlament konferencje prasowe, które są otwarte dla wszystkich zainteresowanych, są wykorzystywane jako forum dla reprezentowania interesów określonych ugrupowań.

¹³ Greenwood J, *Representing Interests in the European Union*, The European Series, Macmillan Press Ltd, London 1997, s. 36

Okazuje się jednak, że najlepsze efekty przynosi bezpośrednie oddziaływanie na deputowanych Parlamentu, a szczególnie sprawozdawcy lub przewodniczącego jednego z wielu komitetów i to w momencie zapoczątkowania prac nad pisaniem raportu i dyskusji nad nim w komitecie i w poszczególnych podgrupach¹⁴. Komitety różnią się pod względem znaczenia w zależności od spraw, którymi się zajmują. Do największych i najważniejszych dla lobbingu zalicza się: Komitet ds. Ochrony Środowiska, Zdrowia Publicznego i Ochrony Konsumentów oraz Komitet ds. Gospodarczo-Walutowych i Polityki Przemysłowej.

Chociaż nie przewidują tego Traktaty założycielskie, każdy obywatel Unii ma *prawo przedstawiać, indywidualnie lub wspólnie z innymi osobami, pisemne żądania lub skargi (petycje) do Parlamentu Europejskiego* (przepis 156 Parlamentarnych Przepisów Procedury)¹⁵. W ostatnich latach liczba petycji gwałtownie wzrosła do ponad tysiąca rocznie, a większość z nich to petycje zbiorowe, wykorzystywane jako skuteczne narzędzie lobbingu. Jedną z nich, dotyczącą testowania kosmetyków na zwierzętach, została podpisana przez ponad 2,5 mln osób i stała się ważnym elementem szerokiej kampanii lobbingowej zorganizowanej przez kilka organizacji ekologicznych na rzecz wprowadzenia w Unii Europejskiej całkowitego zakazu wykorzystywania zwierząt do testowania kosmetyków.

Pomimo, iż Parlament najbardziej przychylny jest wobec ugrupowań reprezentujących interesy społeczne, to jednak organizacje gospodarcze również osiągają sukcesy w kontaktach z parlamentarzystami. Przykładem może być utworzenie i wyjątkowo aktywne działanie Grupy Kangaroo na rzecz uchwalenia w 1987 roku Jednolitego Aktu Europejskiego i realizacji Programu Wspólnego Rynku, a dokładnie zniesienia barier pozataryfowych w handlu pomiędzy państwami członkowskimi. Grupa ta, poprzez kontakty bezpośrednie z członkami Partii Konserwatywnej oraz liberałami w Parlamencie Europejskim, a także organizowanie konferencji i seminariów dla deputowanych z innych frakcji partyjnych, przyczyniła się znacznie do szybkiego uchwalenia JAE i wprowadzenia wspólnego rynku.

Rada Unii Europejskiej

Kolejnym organem ważnym z punktu widzenia organizacji lobbingowych jest Rada Unii Europejskiej, w skład której wchodzi ministrowie reprezentujący interesy państw członkowskich. Fakt, że Rada posiada największe kompetencje legislacyjne świadczy o tym, że interesy państw członkowskich określają w istotny sposób polityki Unii. Niezależnie od stosowanej w poszczególnych przypadkach procedury głosowania w Radzie, większość prac merytorycznych i technicznych prowadzonych jest w Komitecie Stałych Przedstawicieli (COREPER), skupiającym ambasadorów państw członkowskich oraz w grupach roboczych, w skład których wchodzi urzędnicy cywilni średniej rangi wywodzący się z przedstawicielstw narodowych lub krajowych ministerstw. W tych gremiach właśnie opracowywane są szczegółowe dane i przygotowywane decyzje, które często są jedynie zatwierdzane przez Radę. Dlatego też lobbyści poprzez tzw. „kanał narodowy”, czyli kontakty z urzędnikami w COREPER lub grupach roboczych próbują oddziaływać na kształt europejskiego prawa tworzonego właśnie w Radzie UE.

Pomimo podejmowanych inicjatyw w kierunku większej przejrzystości działania Rady, nadal pozostaje ona organem najpilniej strzegącym swoich prac (większość decyzji zapada w głosowaniu tajnym), a jednocześnie najpotężniejszym w całej strukturze instytucjonalnej. Lobbing na szczeblu Rady może być skuteczny tylko wtedy, jeśli wykorzystywane są kontakty z ministrami lub ich współpracownikami (urzędnikami

¹⁴ M.Radziwiński, *Lobbying w Unii Europejskiej. Wskazówki dla polskich organizacji*, w: *Trzeci sektor w Unii Europejskiej. Przewodnik dla polskich organizacji pozarządowych*, wyd. KLONIAWOR, Warszawa 1998, s.35

¹⁵ J.Bainbridge, A.Teasdale, *Leksykon Unii Europejskiej*, Platan, Kraków 1998, s.186

w ministerstwach, ekspertami, doradcami) na poziomie państw członkowskich. Tak więc, większość organizacji lobbujących prowadząc bezpośrednio lobbując wobec organów Wspólnot Europejskich, nie zaniedbuje też możliwości wpływu poprzez te właśnie „kanały narodowe”.

Inne instytucje

W procesie stanowienia prawa w Unii Europejskiej biorą udział również inne instytucje, których rola jednak sprowadza się do funkcji opiniotwórczo-doradczych. Nie znaczy to jednak, że nie wywierają one wpływu na ostateczny kształt prawa wspólnotowego, a przez to nie są obiektem działań organizacji lobbujących. Wprost przeciwnie – w niektórych kwestiach, szczególnie dotyczących spraw społecznych – mogą w istotny sposób przyczynić się do wprowadzenia zmian do projektu aktu prawnego zaproponowanego przez Komisję Europejską. Dlatego też wiele grup interesów stara się prowadzić stałe konsultacje z tymi instytucjami lub nawet znaleźć się w ich strukturze organizacyjnej.

Komitet Ekonomiczno-Społeczny składa się z 222 członków reprezentujących trzy kategorie: Grupa I – pracodawcy, Grupa II – pracownicy (związki zawodowe), Grupa III – inne grupy interesów (organizacje konsumenckie, ochrony środowiska, praw mniejszości, etc.). W jego skład wchodzi największe europejskie konfederacje reprezentujące interesy poszczególnych grup społecznych: UNICE, ETUC, BEUC, COPA, etc. Komitet jest ważnym miejscem prowadzenia rzeczowych dyskusji prezentujących stanowiska różnych środowisk i organizacji, a także umożliwia budowanie kontaktów i sieci współpracy tych ugrupowań.

Również **Komitet Regionów**, liczący 222 członków ze wszystkich państw członkowskich, mimo posiadania jedynie funkcji doradczych w procesie legislacyjnym, ma możliwość oficjalnego prezentowania interesów regionów lub organizacji regionalnych (np. AER) w takich sprawach, jak: spójność ekonomiczno-społeczna, współpraca ponadgraniczna, transeuropejskie sieci transportowe, edukacja i kształcenie zawodowe, etc.

Europejski Bank Inwestycyjny również jest celem aktywności lobbistów. Jest to instytucja *non-profit* odpowiedzialna za kredyty (często niskoprocentowe) dla różnych projektów inwestycyjnych w Unii Europejskiej. Z reguły EBI udziela wsparcia finansowego inicjatywom przyczyniających się do wzrostu spójności w Unii, sprzyjającym modernizacji i konkurencyjności przemysłu europejskiego. EBI posiada zespół pracowników oceniający dane przedsięwzięcia, a kwota udzielanych kredytów wynosi obecnie 20 miliardów euro rocznie. W podejmowaniu decyzji o przyznaniu kredytów w poszczególnych sektorach, czy regionach, EBI często konsultuje się z wybranymi grupami interesów, w tym szczególnie z organizacjami sektora kredytowego.

4. Próby regulacji europejskiego lobbingu

Zagadnieniem związanym z możliwością wywierania wpływu różnego rodzaju grup lobbujących na procesy legislacyjne oraz wysoki stopień skomplikowania i brak przejrzystości w podejmowaniu decyzji w organach wspólnotowych, jest problem korupcji. Uznanie lobbingu jako jednego ze sposobów artykulacji interesów poszczególnych grup społecznych wymaga dookreślenia kilku ważnych kwestii: po pierwsze – jakie są granice możliwości udziału zainteresowanych lobbies w procesach decyzyjnych, po drugie – jak winna być sprawowana demokratyczna kontrola, aby nie powstawały takie zjawiska, jak np.: korupcja, malwersacje, nadużycia, które są niezgodne z zasadami państwa prawa. Szczególnie dotyczy to tych instytucji, które nie posiadają

demokratycznej legitymizacji, tzn. ich skład nie jest wybierany bezpośrednio przez obywateli, przez co nie podlegają faktycznej, politycznej kontroli.

Wśród postulowanych sposobów rozwiązania tych zawitych kwestii podaje się kilka; między innymi uważa się, że należy jak najszybciej zmienić stosunki między Komisją, Parlamentem i Radą UE. Obecnie nie odpowiadają one ani modelowi europejskiemu, gdzie rządy powoływane są i odwoływane przez parlamenty, ani modelowi amerykańskiemu, gdzie gabinet prezydencki powoływany jest niezależnie od Kongresu. W Unii Europejskiej potrzebny jest jasny tryb powoływania organów i podziału władz, tak aby był przejrzysty i zrozumiały dla każdego obywatela.

Ponieważ jak dotąd nic nie zapowiada wprowadzenia zmian dla zwiększenia przejrzystości struktury instytucjonalnej, a znaczenie lobbies w procesach decyzyjnych Wspólnot coraz bardziej wzrasta, toteż Parlament Europejski podjął inicjatywę uchwalenia i wprowadzenia norm prawnych regulujących możliwości wpływu organizacji lobbingowych. Kwestia regulacji lobbingu pojawiła się na początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy belgijski deputowany Marc Galle przedstawił raport, w którym proponował: kodeks postępowania wprowadzający minimalne standardy zmierzające do zapobiegania nadużyciom (np. zakaz sprzedaży dokumentów, wykorzystywanie terenów instytucji), ustanowienie stref zakazanych w budynkach Parlamentu, rejestrację lobbystów na roczne okresy, konieczność rejestracji przez parlamentarzystów swoich korzyści finansowych, etc. Raport ten jednak, głównie z przyczyn politycznych, nie został nawet przedstawiony i omówiony na posiedzeniu plenarnym Parlamentu.

Komisja uznała propozycje Marca Galle'a za zagrożenie dla swobodnego przepływu informacji pomiędzy instytucjami wspólnotowymi a organizacjami lobbingowymi, na którym jej bardzo zależy. W 1992 roku opublikowała dokument „Otwarty i strukturalny dialog pomiędzy Komisją a specjalnymi grupami interesów”, w którym zachęcała ugrupowania lobbingowe do samoregulacji. W dwa lata później dzięki ścisłej współpracy UNICE, ERT, AMCHAM-EU, EUROCHAMBERS oraz innych organizacji, powstał dobrowolny kodeks, w którym szczegółowo sformułowano zasady postępowania lobbystów. Między innymi, nie powinni proponować urzędnikom UE jakichkolwiek korzyści majątkowych, powinni podawać informacje o sobie oraz czyje reprezentują interesy, nie zbywać dla zysku kopii dokumentów, nie stosować nieuczciwych metod, utrzymywać w tajemnicy poufne informacje. Pomimo, iż wszystkie organizacje lobbingowe oraz profesjonalni lobbyści podpisali ten kodeks, to jednak nie przyniósł on efektów, jakich początkowo oczekiwano, tzn. nie wyeliminował niebezpieczeństwa korupcji, nepotyzmu i innych patologii często związanych z próbami wywierania wpływu na procesy decyzyjne.¹⁶

Również w Parlamencie Europejskim trwały prace nad stworzeniem regulacji prawnych działalności lobbingowej, w wyniku których powstały raporty Glynna Forda i Nordmanna proponujące szczegółowe rozwiązania. W końcu Parlament zatwierdził kodeks, w którym zarówno parlamentarzyści, jak i lobbyści zobowiązani są do określonych zachowań. I tak, deputowani mają obowiązek wpisania do publicznego rejestru informacji: o swojej działalności zawodowej oraz innych rodzajach działalności

¹⁶ W marcu 1999 roku po oskarżeniu o korupcję, kumoterstwo i postawieniu przez Parlament wotum nieufności, Komisja Europejska podała się do dymisji. Był to pierwszy tego rodzaju przypadek w całej historii integracji europejskiej, ale nie pierwsze ujawnione skandale korupcyjne, jeśli chodzi o kraje członkowskie. Jednak to, co się dzieje na poziomie państw, nie jest aż tak znaczące dla dalszych procesów integracyjnych, jak to, co ma miejsce w organach wspólnotowych. Idea integracji europejskiej nie ma tak długich tradycji i zakorzenienia w historii, jak model wspólnoty państwowej, „jest jeszcze delikatna i świeża. Jeśli rząd francuski, polski czy włoski okaże się „zepsuty”, nie niesie to zagrożenia dla przetrwania państwa, które istnieje od wieków. I dlatego to, co się stało w Brukseli, nie zagrazi francuskiej administracji. Natomiast Europa w swej obecnej postaci ma dopiero 40 lat. Niemniej wstrząs w dalszym ciągu zagraża jej życiu. Dlatego rząd Unii musi być „najczystszy z czystych”, by niezagrażone było funkcjonowanie całej wspólnoty”, [za:] Jean Quatremer w wywiadzie z M.Alterman, *Sama tego chciała Edith Cresson*, Gazeta Wyborcza, 20 marca 1999

zarobkowej, o otrzymywanych środkach finansowych oraz innych formach wsparcia przez strony trzecie, etc. Podobnie lobbyści w Parlamencie muszą: zarejestrować się, podpisać kodeks postępowania, w budynkach Parlamentu nosić przy sobie przepustkę.

Dla zwiększenia przejrzystości, Komisja Europejska oprócz wydawania tzw. Białej i Zielonej Księgi informujących o przygotowywanych przez Komisję projektach aktów prawnych, od 1997 roku jest zobowiązana do publikowania bazy danych o grupach interesów, które kontaktują się nią i w mniejszym lub większym stopniu uczestniczą w jej pracach. Dane te są również udostępnione na stronach internetowych Komisji Europejskiej.

Przyszłość lobbingu europejskiego w dużej mierze zależy nie tylko od dalszego pogłębiania procesów integracji politycznej i gospodarczej, reform instytucjonalnych i przyjmowania nowych członków, ale także od nowych możliwości technologicznych i technicznych, jak np.: Internet. Korzystanie z Internetu umożliwia szybki, łatwy i mało kosztowny dostęp do najbardziej aktualnych oficjalnych informacji o tym, co się dzieje w Unii Europejskiej. Oznacza to, że tak ważna część działalności lobbingowej, jaką jest zbieranie i selekcja informacji, może być prowadzona w dowolnym miejscu i o dowolnej porze, a niekoniecznie w Brukseli.

5. Obecność polskiego lobbingu w Brukseli

Swoje przedstawicielstwa w Brukseli mają wszystkie państwa członkowskie, większość europejskich organizacji regionalnych oraz wiele krajów spoza Unii Europejskiej, w tym też ubiegające się o członkostwo w Unii. Polska Misja przy UE posiada 20 osobowy zespół merytoryczny, którego jednym z zadań statutowych jest prowadzenie lobbingu na rzecz szybkiego przystąpienia Polski do UE. Jednak działalność Misji ma charakter bardziej dyplomatyczny niż *stricte* lobbingowy, toteż jej charakterystyka zostanie tutaj pominięta.

Działalność lobbingową prowadzą niektóre polskie organizacje poprzez udział w europejskich ugrupowaniach rzecznictwa interesów. I tak, NSZZ Solidarność jest członkiem ETUC, Konfederacja Pracodawców Polskich od wielu lat należy do UNICE (ale jedynym stale urzędującym reprezentantem Europy Środkowo-Wschodniej w siedzibie UNICE jest przedstawiciel Czech), a niedawno polska Federacja Konsumentów uzyskała status członka stowarzyszonego w BEUC. W ramach współpracy z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym powstał Polsko-Unijny Komitet Konsultacyjny skupiający reprezentacje interesów poszczególnych sektorów. Celem tej współpracy jest wzajemne poznanie środowisk i przygotowanie polskich organizacji lobbingowych do podjęcia prac w KES. Jego struktura organizacyjna jest wzorowana na Komitecie Ekonomiczno-Społecznym, a więc w I Grupie znajdują się organizacje pracodawców: BCC, Polska Rada Biznesu, Krajowa Izba Gospodarcza, Federacja Związków Pracodawców Rolnych. Do II Grupy weszli reprezentanci NSZZ Solidarność i OPZZ, w III Grupie zasiadają przedstawiciele Krajowej Rady Izb Rolniczych, Związku Rzemiosła Polskiego, Federacji Konsumentów. Do końca 2000 roku odbyły się dwa oficjalne spotkania Komitetu Konsultacyjnego, które miały jedynie charakter wstępnych konsultacji.

Również Polskie Organizacje Rolnicze, skupiające m.in.: NSZZ Solidarność RI, Federację Związków Producentów Rolnych, Federację Związków Pracodawców Rolnych, ZZ Pracowników Rolnictwa w RP, ZZ Centrum Narodowe Młodych Rolników, Izby Rolnicze, Krajową Radę Spółdzielczości, ZZR Samoobronę, KZRKiOR, miały przez ostatnie dwa lata swoje przedstawicielstwo w UE. Dzięki obecności ich reprezentanta w Brukseli udało się nawiązać współpracę z kilkoma najważniejszymi federacjami rolniczymi: COPA, COGECA, CEJA, CEPFAR, CIAA, CELCA, a także z ugrupowaniami reprezentującymi poszczególne sektory rolnictwa. Działalność

polskiego lobbysty przyczyniła się znacznie do poszerzenia wiedzy polskich rolników o Unii Europejskiej, o wspólnej polityce rolnej, o zasadach funkcjonowania europejskich organizacji rolniczych, o szansach i zagrożeniach dla polskiego rolnictwa w związku z integracją europejską. Za sukces uznać należy też jego działania na rzecz zorganizowania latem 2000 roku w Krakowie Kongresu Rolnictwa Europejskiego. Jednak po wyczerpaniu środków finansowych pochodzących z PHARE, biuro to po dwóch latach zakończyło swoją działalność. Głównie z powodu wysokich kosztów, nie udało się doprowadzić do uzyskania członkostwa w jednej z najbardziej skutecznych organizacji, jaką jest COPA. Uzyskanie statusu członka stowarzyszonego wiąże się z koniecznością wniesienia składki, która w przypadku polskich organizacji wynosiłaby rocznie około 85 tysięcy złotych. Również koszty podróży polskich przedstawicieli do Brukseli, przygotowywanie ekspertyz i specjalistycznych opracowań, musiałaby pokryć strona polska. Konieczne byłoby też zatrudnienie specjalistów w poszczególnych sektorach rolnictwa oraz z innych dziedzin, np. prawa, ekonomii, którzy reprezentowałiby polskie organizacje na spotkaniach w Brukseli. Takie obciążenia są zbyt duże dla niezamożnych polskich organizacji, a deklarowana pomoc Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie została jak dotąd zrealizowana.

Kolejnym przykładem polskiego lobbingu jest przedstawicielstwo reprezentujące interesy polskich regionów. W wyniku porozumienia wojewodów Lubelszczyzny i Podlasia zainicjowano współpracę, której efektem było otwarcie w 1999 roku przedstawicielstwa w Brukseli. Pomimo skromnych budżetów radni województw podjęli decyzję o finansowaniu Eastern Poland Euro Office, gdyż spodziewają się, że bezpośrednie monitorowanie procesu przyznawania środków finansowych z funduszy pomocowych w UE, zwiększy szanse na ich pozyskanie. Regiony te ze względu na swoje położenie geograficzne (w przyszłości będzie tam przebiegać wschodnia granica Unii Europejskiej) mogą starać się o środki przeznaczone na rozwój infrastruktury transportowej i wzmocnienie ochrony granic.

Podobne przedstawicielstwo, dzięki współpracy z siecią Essex International, otworzyło Pomorskie Stowarzyszenie Gmin Wiejskich, którego zadaniem jest działanie na rzecz wprowadzenia zmian w zasadach przyznawania pomocy z funduszu PHARE i SAPARD i bardziej efektywnego ich wykorzystania w kraju, a szczególnie w regionach o dużym poziomie bezrobocia i po zlikwidowaniu PGR-ów.

Również środowisko biznesu, m.in. Krajowa Izba Gospodarcza oraz organizacje *non-profit*, np. Fundacja Batorego, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, podejmują inicjatywy zorganizowania stałego przedstawicielstwa, ale do tej pory nie zakończyły się one sukcesem.

Opisane powyżej przykłady rzecznictwa polskich organizacji nie odzwierciedlają ogólnej sytuacji reprezentacji polskich interesów w Unii Europejskiej, co więcej – są raczej ewenementem wobec powszechnie występującego w Polsce braku zainteresowania kwestią lobbingu w Brukseli. Zazwyczaj polskie grupy lobbingowe pojawiają się w Brukseli w sytuacjach wyjątkowych, tylko wtedy, gdy ich interesy są zagrożone bezpośrednio przez decyzje organów wspólnotowych, np. po wszczęciu przez Komisję Europejską postępowania antydumpingowego. Niezadowolający jest nie tylko brak systematycznej działalności lobbingowej polskich ugrupowań na szczeblu europejskim, ale wiele obaw budzi także nieświadomość konieczności rzecznictwa interesów wobec olbrzymiej konkurencji znakomicie zorganizowanych i bardzo skutecznych europejskich stowarzyszeń. Prowadzenie działalności lobbingowej wiąże się również z ponoszeniem często niemałych kosztów, ale oceniając lobbing w perspektywie długofalowej należy spodziewać się znacznych korzyści. Przykładem tego, jak duże mogą być finansowe

zyski, jest sytuacja, w której w wyniku braku polskiego lobbingu rolnego w Brukseli w 1997 roku polskie mleczarnie eksportujące produkty na unijny rynek straciły ponad 250 tysięcy euro.¹⁷

W porównaniu do innych krajów kandydujących do UE, np. Czech, które mają cztery przedstawicielstwa, Węgier – z kilkunastoosobowym brukselskim biurem (finansowanym z budżetu państwa), Słowenią posiadającą pięć przedstawicielstw¹⁸, polskie dwie stałe reprezentacje prezentują się raczej skromnie. Co więcej, pomimo zbieżności interesów wyżej wymienionych państw w kwestii integracji z UE i konieczności współpracy organizacji reprezentujących różne środowiska, współpraca pomiędzy przedstawicielstwami w Brukseli oceniana jest jako bardzo słaba. Przepływ informacji pomiędzy biurami jest niezadowalający, kontakty – raczej sporadyczne, a chęć współdziałania – jedynie deklarowana.

6. Konkluzje

Tempo rozwoju lobbingu w Unii Europejskiej, szczególnie intensywne w ostatnich latach, prawdopodobnie nie będzie słabło w najbliższej dekadzie. Wiąże się to przede wszystkim z procesem „pogłębiania” integracji europejskiej, co oznacza między innymi, że organy wspólnotowe przejmują dotychczasowe kompetencje organów krajowych w coraz to nowych obszarach gospodarczych, społecznych i politycznych. W procesach podejmowania decyzji, w tworzeniu europejskiego prawa chcą uczestniczyć również organizacje lobbingowe, tak więc ich strategię przewidują aktywne działania na poziomie Wspólnot.

Lobbing staje się niemal powszechnym i trwałym elementem kontaktów pomiędzy instytucjami wspólnotowymi a społecznością europejską, reprezentowaną przez określone organizacje. Wypracowano już pewne tradycje i normy określające zakres tych kontaktów, ich formy i zasady. W próbach ograniczania „deficytu demokracji” Komisja Europejska nie tylko jest zobligowana do utrzymywania kontaktów z grupami interesów w formie prowadzenia „dialogu społecznego”, ale sama podejmuje inicjatywy konsultacji oraz pomaga w tworzeniu sieci współpracy pomiędzy organizacjami. Szczególnie przychylnie traktuje stowarzyszenia reprezentujące interesy publiczne (ekologiczne, konsumenckie, mniejszości społecznych, etc.), które z reguły dysponują skromnymi zasobami finansowymi i organizacyjnymi, nie zaniedbując jednak relacji z ugrupowaniami biznesu. Jednak najważniejszym kryterium współpracy jest dla Komisji europejski charakter reprezentowanych interesów, rzecznicstwo spraw dotyczących tylko jednego kraju ma niewielkie szanse na realizację.

Obecnie ilość organizacji lobbingowych obecnych w Brukseli jest bardzo duża i wynosi ok. 3 tysięcy, ale liczba ta będzie malała wraz z procesem łączenia się wielu ugrupowań w europejskie konfederacje. Mimo, iż będą pojawiały się kolejne organizacje np. z państw nowo przyjętych do Unii Europejskiej, czy też reprezentujących nowe dziedziny (jak chociażby społeczeństwo informacyjne, reklama), to jednak tendencja do tworzenia ponadnarodowych stowarzyszeń będzie nadal bardzo silna.

¹⁷ Stały Komitet Weterynaryjny w Komisji Europejskiej zwlekał przez kilka miesięcy z wydaniem decyzji o dopuszczeniu polskich wyrobów mleczarskich do sprzedaży na wspólnotowym rynku. Gdyby podjęto działania lobbingowe na rzecz trzymywania się kalendarza pracy w tymże Komitecie i wydania pozwolenia w obiecany terminie, polskie mleczarnie mogłyby wcześniej eksportować swoje produkty i zaoszczędzić co najmniej 250 tysięcy euro miesięcznie. Za: Gumkowski Z., *Konieczność i pożyteczność lobbingu rolnego w Brukseli*, niepublikowany raport dla FAPA, Warszawa 1998

¹⁸ Cizelji B., *Representing Interests from Candidate Countries in Brussels*, niepublikowane materiały konferencyjne, Kraków 2000

Za niezadowalające należy uznać działania zarówno ze strony organizacji lobbingowych, jak też przedstawicieli organów państwowych w Polsce, podejmowane na rzecz reprezentacji interesów w Unii Europejskiej. Pomimo pierwszych inicjatyw obecność polskiego lobbies w Brukseli nadal jest mało widoczna, a jednocześnie inne kraje z Europy Środkowo-Wschodniej posiadają większe i prężniejsze przedstawicielstwa. Nasuwa się wniosek, że w Polsce albo nie dostrzega się konieczności zwiększenia intensywności działań lobbingowych w UE na rzecz naszego kraju, albo jeśli uświadamia się tę potrzebę, to istnieją bariery, których pokonanie zdaje się być bardzo trudne. Jedną z nich prawdopodobnie jest brak poczucia wspólnoty interesów wśród organizacji krajowych i niechęć do ścisłej współpracy i zrzeszania się w stowarzyszenia oraz niedostrzeganie tzw. „przełożenia europejskiego”, czyli uzależnienia sytuacji w kraju od tego, co się dzieje na poziomie Unii Europejskiej.