

Urszula Kurczewska¹

Krzysztof Jasiołkowski²

Reprezentacja interesów polskich organizacji biznesu w Unii Europejskiej – nowe wyzwania i ograniczenia

Abstract

The article presents the results of the international comparative studies on the strategy of representation of business organizations in Poland and other European Union states. The author puts forward the thesis that the Polish business organizations are adapting their national lobbying strategies to the requirements of the European scene of representation of interests, but do not take full advantage of the opportunities offered by the EU institutions. Their actions are defensive and often late, and involvement in the consultation procedures is low. The Polish business organizations are undergoing a rapid process of Europeanization and adapting to the conditions of the complex political system of the EU. However, it is a difficult and costly process requiring flexibility and ability to adapt.

Keywords: representation of interests, lobbying, business organizations, European Union.

Słowa kluczowe: reprezentacja interesów, lobbying, organizacje biznesu, Unia Europejska.

¹ Dr hab. Urszula Kurczewska jest adiunktem w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego oraz profesorem nadzwyczajnym w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym w Szkole Głównej Handlowej. Jest autorką i współautorką licznych publikacji na temat lobbingu i grup interesu w Unii Europejskiej, m.in. *Organizacje biznesu w UE. Aktorzy, strategie, interesy, reguły* (2016), oraz kierownikiem kilku projektów międzynarodowych na temat reprezentacji interesów w UE, m.in. Jean Monnet Chair oraz Jean Monnet Module „Interest representation and policy-making in the European Union” (IREU).

² Prof. zw. dr hab. Krzysztof Jasiołkowski, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk w Warszawie. Autor i współautor publikacji na temat instytucjonalnych modeli kapitalizmu, elit politycznych i gospodarczych, grup interesu, lobbingu, dialogu społecznego oraz dialogu obywatelskiego. Opublikował m.in. *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej* (2013), *Grupy interesu i lobbing. Polskie doświadczenia w unijnym kontekście* (2011).

Wprowadzenie

W 2016 roku minęło 12 lat od przystąpienia Polski do UE i jest to znakomita okazja do dokonania oceny, na ile nasz kraj wykorzystał szanse i możliwości wynikające z procesu integracji europejskiej. Szczególnie podkreślane są pozytywne zmiany widoczne w sferze gospodarczej, politycznej i społecznej. Również w zakresie reprezentacji interesów nastąpiły istotne przekształcenia, a polscy interesariusze musieli zmodyfikować swoje strategie lobbingowe i dostosować je do nowych warunków zarówno na poziomie krajowym, jak i na szczeblu UE. Polskie organizacje biznesu stanęły wobec konieczności stworzenia nowych strategii reprezentowania interesów wobec instytucji UE. W wielu przypadkach brak doświadczenia, niedostateczne rozpoznanie oraz zdefiniowanie zasad i reguł rządzących europejską areną prowadziły do porażek i niepowodzeń w lobbingu polskich stowarzyszeń. Jednak w ostatnim czasie odnotować należy kilka spektakularnych sukcesów w reprezentowaniu interesów na szczeblu Unii, między innymi sektora energetycznego i producentów wyrobów tytoniowych.

Do tej pory powstały nieliczne analizy reprezentacji interesów polskich organizacji gospodarczych. Większość badań koncentruje się na kwestiach definicyjnych, systematyzujących i wprowadzających do problematyki zapośredniczania interesów³. Pojawiają się także szczegółowe analizy przypadków⁴, które jednak nie pozwalają na konstruowanie uogólnień. Zaniedbanym tematem jest kwestia organizacji i funkcjonowania samych grup interesu, szczególnie stowarzyszeń biznesu. Nie podjęto wysiłku realizacji badań ilościowych, które mogłyby znacznie wzbogacić wyniki analiz przypadków i pozwolić na stworzenie pewnych generalizacji. Projekt „EUROLOB II” realizowany pod kierunkiem prof. B. Kohler-Koch w Mannheim Centre for European Social Research na Uniwersytecie w Mannheim jest pierwszym, który umożliwi przeprowadzenie badań ilościowych funkcjonowania polskich stowarzyszeń biznesu, ich struktur, posiadanych zasobów, form współpracy z partnerami, relacji z instytucjami etc., a także pozwala na

³ K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006; U. Kurczewska, M. Mołęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002; U. Kurczewska, *Lobbing i grupy interesu w Unii Europejskiej. Proces konsolidacji systemu*, WN PWN, Warszawa 2011; K. Rybiński, *Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa*, Vistula, Warszawa 2012.

⁴ *The capacity of Central and East European interest groups to participate in EU governance*, D. Obradovic, H. Pleines (red.), Ibidem Publishers, Stuttgart 2007; T.A. Börzel, A. Buzogány, *Governing EU accession in transition countries: The role of non-state actors*, „Acta Politica” 2010, Vol. 45, No. 1–2; J. Einbock, G. Fuchs, H. Pleines, *Representation of Polish Interest Groups at the EU Level*, KICES Working Papers, No. 7 December 2006, http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_detail.asp?ProjectID=24 [data dostępu: 15.09.2016].

analizę porównawczą ugrupowań z różnych państw członkowskich UE. Badaniem w projekcie „EUROLOB II” objęto organizacje biznesu w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Francji i Polsce oraz europejskie stowarzyszenia biznesu, a także europejskie organizacje pozarządowe reprezentujące interesy społeczne i grupę przedsiębiorstw. W badaniu zastosowano kwestionariusz składający się z 25 pytań zamkniętych i otwartych. Grupa docelowa liczyła ponad 1964 podmioty, ale ze względu na niezbyt wysoką stopę zwrotu ankiet (28,8%) ostatecznie w badaniach wzięło udział 566 ugrupowań i firm, w tym 56 stowarzyszeń z Polski (stopa zwrotu w Polsce wyniosła 42,42%, co świadczy o wysokim poziomie reprezentatywności)⁵. Badanie sondażowe zrealizowano w okresie 2012–2013⁶.

Głównym celem prezentowanego opracowania jest analiza ilościowa strategii reprezentacji interesów polskich organizacji biznesu na poziomie UE uzyskana na podstawie danych z badań sondażowych „EUROLOB II” oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy w pełni wykorzystują możliwości oferowane przez unijne instytucje i czy stają się aktywnym aktorem na europejskiej scenie lobbingu. Można zakładać, że polskie ugrupowania stosują dwie różne strategie reprezentacji interesów: jedną wobec instytucji krajowych, drugą zaś wobec organów UE. To oznacza, że przyjęły różne modele wywierania wpływu, które odpowiadają uwarunkowaniom danego kontekstu. Tekst przedstawia wyniki badań sondażowych przede wszystkim polskich ugrupowań, ale dla analizy porównawczej prezentowane są także wyniki badań organizacji biznesu z innych państw oraz stowarzyszeń europejskich.

Kontakty bezpośrednie z instytucjami UE jako główny element strategii reprezentacji interesów

Działalność lobbingowa w UE jest złożonym i wielowymiarowym przedsięwzięciem, w którym udział bierze wiele podmiotów dysponujących różnymi dobrami, w tym zasobami informacyjnymi, poparciem społecznym czy siłą ekonomiczną⁷. Umiejętność zarządzania nimi w dużym stopniu warunkuje skuteczność reprezentacji interesów. Zasoby te są obiektem wymiany między interesariuszami i instytucjami UE. Intensywność relacji wymiany różni się w zależności

⁵ B. Kohler-Koch, Ch. Quittkat, U. Kurczewska, *Interest Intermediation in the European Union Revisited. Raport on a Survey Study*, MZES Universitat, Mannheim 2013, s. 8.

⁶ Szersze omówienie wyników badań „EUROLOB II” prezentowane jest w: U. Kurczewska, *Organizacje biznesu w Unii Europejskiej. Aktorzy, strategie, interesy, reguły*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016, rozdziały 1–3 oraz w B. Kohler-Koch, Ch. Quittkat, U. Kurczewska, *Interest Intermediation in the European...*, op. cit.

⁷ H. Kluver, *Lobbying in the European Union. Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change*, Oxford University Press, Oxford 2013, s. 154.

od kontekstu, charakteru danej polityki, zapotrzebowania na te trzy typy zasobów oraz możliwości uzyskania wpływu na unijny proces decyzyjny. Niektóre polityki UE mają charakter głównie techniczny, inne są bardziej złożone i zawierają elementy zarówno techniczne, jak i polityczne, ekonomiczne, społeczne czy ideologiczne. Dana polityka i jej kontekst definiują środowisko, w którym grupy interesu konkurują między sobą, starając się uzyskać jak największy wpływ. Mogą ułatwić lub utrudnić działania lobbingowe⁸. Co więcej, ze względu na dynamiczne zmiany w politykach Unii, metodach zarządzania, a także preferencjach państw członkowskich, również europejska arena reprezentacji interesów podlega znaczącym przekształceniom. W tym tak zmiennym i często nieprzewidywalnym środowisku grupy interesu są zmuszone do dostosowywania swoich strategii lobbingowych do coraz to nowych wymogów. Szczególnie dla interesariuszy z nowych państw członkowskich, w tym z Polski, stanowi to istotne wyzwanie.

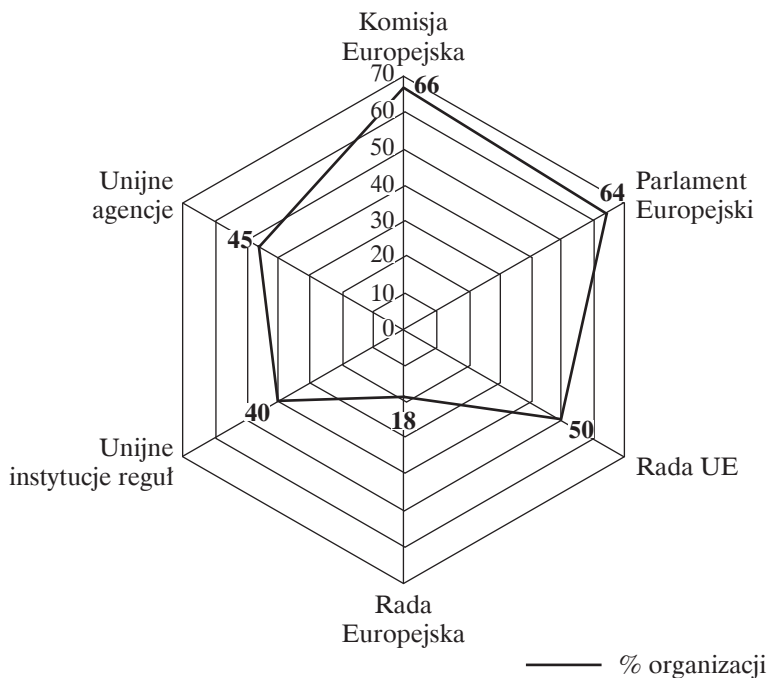
Wyniki badań „EUROLOB II” pozwalają stwierdzić, że polskie organizacje biznesu w ciągu ostatnich kilku lat starają się wykorzystać możliwości w zakresie reprezentacji interesów wobec instytucji UE, jednak próby te nie zawsze są wystarczające i nie zawsze przynoszą oczekiwane efekty. Owszem, zdobywają wiedzę na temat specyfiki unijnego systemu zapośredniczenia interesów, podejmują się budowania sojuszy i koalicji, nawiązują bezpośrednie relacje z głównymi instytucjami UE i wchodzi w sieci współpracy z innymi aktorami lobbingowymi. Mimo to polskie ugrupowania nie wykorzystują dostatecznie możliwości oferowanych przez unijne instytucje i nie stały się ważnym aktorem na europejskiej arenie lobbingu.

Okazuje się, że wśród badanych polskich ugrupowań biznesu ponad 66% utrzymuje relacje z unijnymi organami, głównie z Komisją Europejską (KE) i Parlamentem Europejskim (PE). Można przypuszczać, że większość polskich organizacji nie tylko trafnie identyfikuje główne ośrodki decyzyjne na szczeblu UE, kreujące unijne polityki gospodarcze, ale też identyfikuje możliwości dostępu i wpływu na podejmowane przez nie decyzje, wchodzi w bezpośrednie relacje z nimi i usiłuje brać udział w procesie stanowienia unijnego prawa. W mniejszym stopniu stowarzyszenia zainteresowane są innymi instytucjami. Tylko co druga organizacja ma kontakty z Radą UE, a jeszcze mniej – z unijnymi agencjami i instytucjami regulacyjnymi i standaryzacyjnymi. Tylko co dziesiąta ma styczność z Radą Europejską. Można zakładać, że ugrupowania dobrze orientują się nie tylko w zakresach kompetencji poszczególnych organów, ale także ich otwartości i dostępności dla interesariuszy zewnętrznych. Zarówno KE, jak i PE prowadzą politykę otwartości i inkluzywności wobec aktorów zewnętrznych, włączając ich do procedur decyzyjnych, głównie przez organizację konsultacji społecznych oraz grup roboczych i eksperckich. Polityka ta ma służyć nie tyle demokratyzacji procesu legislacyjnego, ile raczej legitymizacji podejmowanych przez nie decyzji oraz

⁸ Ibidem, s. 57.

pozyskiwaniu wiedzy i informacji na temat preferencji, interesów i oczekiwań aktorów zaangażowanych w daną politykę sektorową.

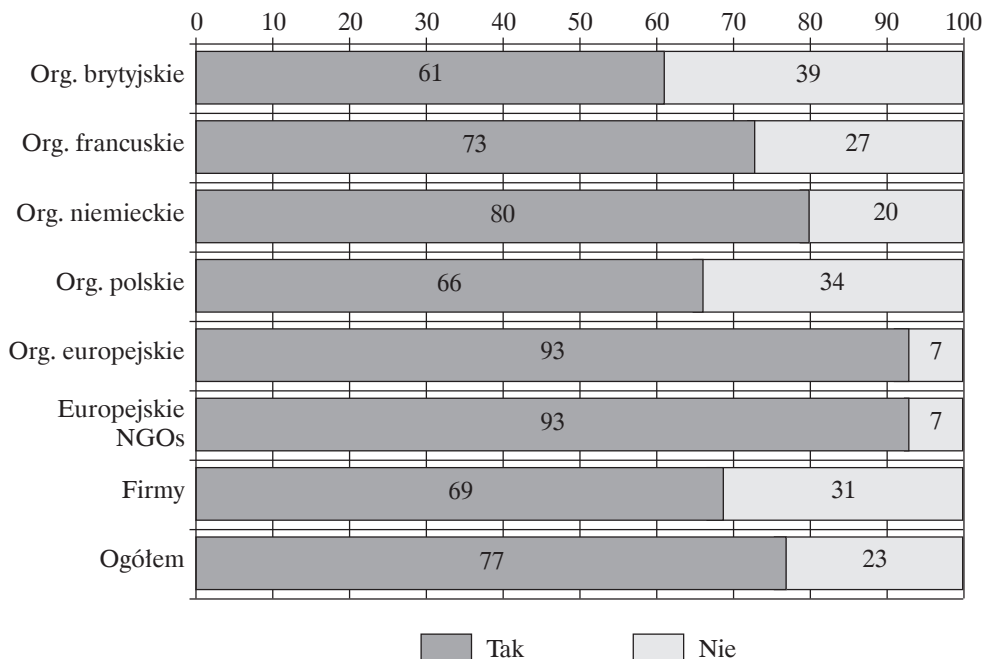
Wykres 1. Polskie organizacje biznesu utrzymujące kontakty bezpośrednie z poszczególnymi instytucjami UE (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z „EUROLOB II”.

Natomiast Rada Europejska i Rada UE, mimo iż są głównymi instytucjami decyzyjnymi, nie przyciągają uwagi aktorów lobbingowych ze względu na ograniczoną dostępność. Prace w obydwu instytucjach mają charakter niejawni i ekskluzywny, co uniemożliwia włączenie podmiotów zewnętrznych.

Większość polskich ugrupowań utrzymuje kontakty z instytucjami UE, ale w porównaniu do organizacji biznesu z Niemiec, Francji czy stowarzyszeń europejskich to wciąż niewiele. Okazuje się bowiem, że 80% organizacji niemieckich i 73% francuskich ma tego rodzaju kontakty. To oznacza, że dostrzegają one konieczność kontaktowania się z głównymi ośrodkami decyzyjnymi na szczeblu UE oraz że istnieją możliwości i sprzyjające warunki do inicjowania i utrzymywania takich relacji. Można zatem przypuszczać, że pod tym względem ponad 30% polskich ugrupowań nie wykorzystuje istniejącego potencjału. Jeszcze większe różnice występują między polskimi i europejskimi ugrupowaniami, wśród których niemal wszystkie (93%) utrzymują regularne i częste relacje z unijnymi organami.

Wykres 2. Interesariusze utrzymujący kontakty bezpośrednie z instytucjami UE (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z „EUROLOB II”.

Oczywiście stowarzyszeniom krajowym jest znacznie trudniej prowadzić lobbing na szczeblu UE, gdyż to wymaga zaadaptowania dotychczasowych krajowych strategii reprezentacji interesów do uwarunkowań europejskiej areny lobbingu. Jednak zdecydowana większość ugrupowań niemieckich i francuskich nie ma z tym problemu. To unaocznia, że polskie stowarzyszenia biznesu nie w pełni wykorzystują możliwości bezpośredniego dostępu do instytucji unijnych, a tym samym pozbywają się szansy wpływu na podejmowane przez nie decyzje.

Chociaż 2/3 polskich organizacji biznesu kontaktuje się z organami unijnymi, to jednak częstotliwość tych relacji jest dość niska. W większości są to kontakty rzadkie i bardzo rzadkie. Najczęściej (tj. co miesiąc lub co kwartał) spotykają się z przedstawicielami KE na poziomie prac merytorycznych, czyli z urzędnikami średniego szczebla lub dyrektorami w poszczególnych dyrekcjach generalnych. Tylko jedno stowarzyszenie spotyka się co tydzień, a co trzecie ugrupowanie – zaledwie raz lub dwa razy w roku. Jeszcze rzadsze są kontakty na poziomie politycznym, tzn. z komisarzami lub członkami ich gabinetów. Mimo iż polskie organizacje doceniają wagę i znaczenie KE w formułowaniu polityk gospodarczych, które są implementowane w kraju, to jednak większość z nich unika częstych kontaktów bezpośrednich, ograniczając się jedynie do sporadycznych spotkań.

Również z PE kontakty polskich stowarzyszeń biznesu są raczej rzadkie, chociaż ich częstotliwość jest trochę wyższa niż z KE. Z reguły są to spotkania bezpośrednie z europosłami lub z komisjami parlamentarnymi i ich sprawozdawcami. Można przypuszczać, że relacje te ograniczają się zwykle do polskich deputowanych w PE, z którymi organizacje kontaktują się często w kraju i podczas wizyt w Brukseli. O intensywności relacji z polskimi europosłami świadczą liczne doniesienia medialne na temat wspólnych konferencji, lokalnych wydarzeń czy wystąpień. Co więcej, większość organizacji uważa, że najbardziej skuteczne w reprezentacji interesów są bezpośrednie kontakty z decydentami. To oznacza koncentrację działań lobbingowych polskich podmiotów w PE na relacjach interpersonalnych głównie z polskimi deputowanymi, a nie z innymi członkami Parlamentu, w tym – kluczowymi sprawozdawcami projektów legislacyjnych. Koncentracja na kontaktach z polskimi przedstawicielami wskazuje na dominację „krajowej ścieżki wpływu” w strategiach polskich ugrupowań biznesu.

Tabela 1. Częstotliwość bezpośrednich kontaktów polskich organizacji biznesu z instytucjami UE (%)

Instytucje UE	Kontakty rzadkie (raz w roku lub co pół roku)	Kontakty średnio częste (raz na miesiąc lub kwartał)	Kontakty częste (co tydzień)	Razem (w %)
Komisja Europejska				
– poziom polityczny (komisarze i gabinety)	32	9	0	41
– poziom prac merytorycznych (np. dyrektorzy generalni, urzędnicy średniego szczebla)	37	25	4	66
Parlament Europejski				
– komisje i sprawozdawcy	32	18	0	50
– posłowie do PE	32	32	0	64
– sekretariat PE	27	0	0	27
Rada UE				
– poziom ministrów	23	4	0	27
– COREPER, grupy robocze	23	27	0	50
– Sekretariat Generalny Rady	18	0	0	18
Rada Europejska	14	4	0	18
Instytucje regulacyjne i standaryzacyjne (np. CEN, CENELEC)	32	9	0	41
Agencje UE, np. EEA (ochrona środowiska), EFSA (bezpieczeństwo żywności) etc.	36	9	0	45

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z „EUROLOB II”.

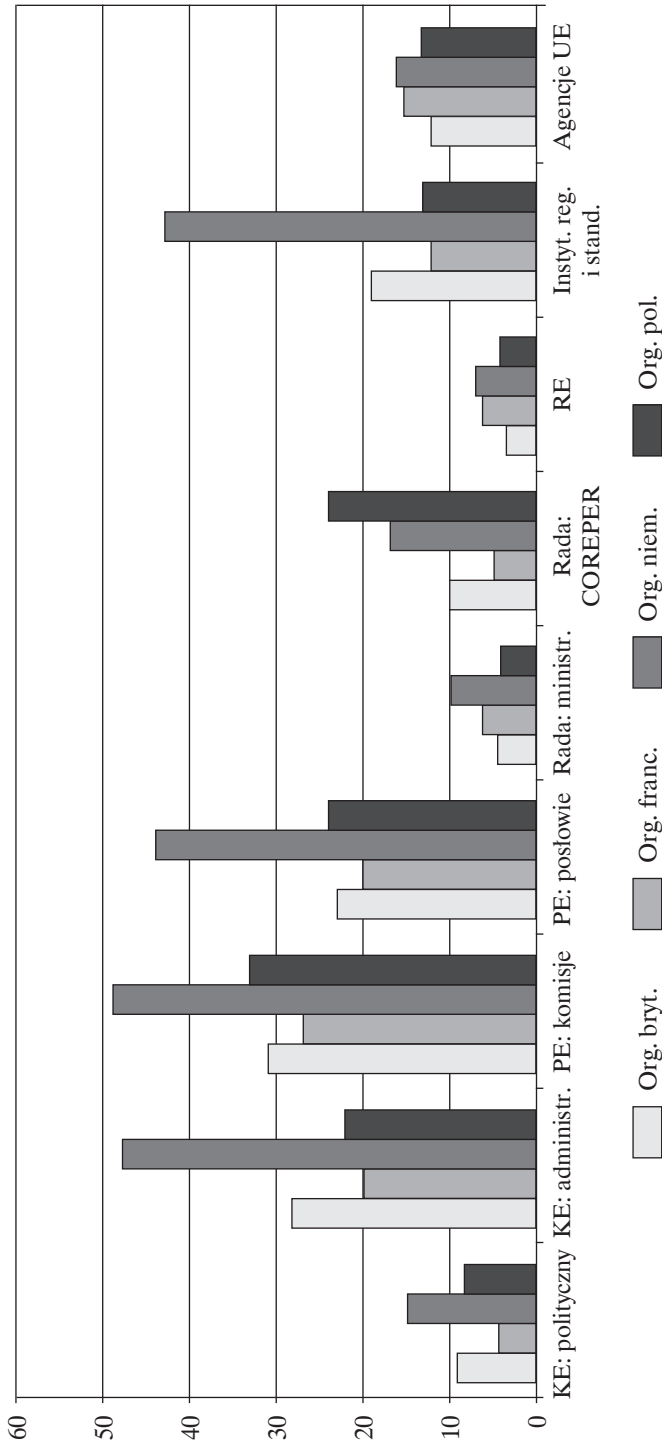
W mniejszym stopniu polskie stowarzyszenia kontaktują się z Radą UE, chociaż na poziomie Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER) i grup roboczych relacje są częstsze i mają charakter uzgodnień merytorycznych. Co więcej, są to z reguły spotkania z reprezentantami polskiej administracji rządowej i ekspertami, którzy zasiadają w grupach roboczych stałych lub *ad hoc*. Zdarza się, że sami reprezentanci stowarzyszeń występują w roli ekspertów w tych grupach. Tylko co czwarte ugrupowanie spotyka się z ministrami, a i to niezwykle rzadko – nie częściej niż raz lub dwa razy w roku. Jeszcze rzadsze relacje stowarzyszenia utrzymują z Radą Europejską. Zaledwie 14% z nich ma jakąkolwiek styczność z tą instytucją. Sporadyczne są kontakty z instytucjami regulacyjnymi, standaryzacyjnymi i z unijnymi agencjami.

Można wnioskować, że polskie organizacje unikają kontaktów z instytucjami UE na szczeblu uzgodnień politycznych, koncentrując się na kwestiach merytorycznych i technicznych oraz bezpośrednich relacjach z polskimi przedstawicielami w głównych organach unijnych.

W ocenie strategii reprezentacji interesów polskich ugrupowań na szczeblu UE należy wziąć pod uwagę analizę porównawczą ich lobbingu z działaniami ugrupowań biznesowych z innych państw Unii. Okazuje się bowiem, że pod względem częstotliwości kontaktów z instytucjami UE polskie stowarzyszenia nie różnią się zasadniczo od ugrupowań brytyjskich i francuskich. Natomiast występują wyraźne różnice w przypadku stowarzyszeń niemieckich, które utrzymują liczne i częste kontakty zarówno z KE, PE, jak i unijnymi instytucjami regulacyjnymi i standaryzacyjnymi.

Z danych „EUROLOB II” wynika, że wszystkie krajowe organizacje najczęstsze kontakty utrzymują z KE na poziomie prac merytorycznych i technicznych oraz z posłami i komisjami w PE. Co więcej, utrzymują częstsze relacje z tymi ośrodkami decyzyjnymi, które oceniają jako najważniejsze dla reprezentacji interesów w Brukseli. Natomiast z instytucjami mniej ważnymi (np. organami regulacyjnymi, agencjami wykonawczymi) mają kontakty rzadkie (raz na pół roku) lub bardzo rzadkie (raz na rok). Występują istotne podobieństwa w strategiach reprezentacji interesów na szczeblu UE między organizacjami polskimi, brytyjskimi i francuskimi, chociaż są też pewne niewielkie różnice. Jednak pod względem liczby oraz częstotliwości kontaktów wyróżniają się ugrupowania niemieckie. Jeśli już inicjują relacje na tym poziomie, to są one częste i bardzo częste, a więc starają się wykorzystać nawiązane stosunki maksymalnie. Można też przypuszczać, że regularność i duża częstotliwość prowadzą do zacieśniania współpracy, jej przyspieszonej instytucjonalizacji, co stwarza większe możliwości wpływu niemieckich organizacji na podejmowane przez Komisję i Parlament decyzje. Interesujące jest to, że ugrupowania te równie często kontaktują się z unijnymi instytucjami regulacyjnymi i standaryzacyjnymi, co może

Wykres 3. Organizacje krajowe utrzymujące kontakty umiarkowane często i często z poszczególnymi instytucjami UE (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z „EUROLOB II”.

wskazywać na docenianie ich roli jako regulatorów unijnych norm i standardów. Jednocześnie stowarzyszenia z innych państw, w tym z Polski, raczej je pomijają. Polskie organizacje wyróżniają częste kontakty z Komitetem Stałych Przedstawicieli (COREPER) w Radzie UE. Co czwarte ugrupowanie spotyka się z jego przedstawicielami regularnie i często. To może wskazywać na istnienie pogłębionej współpracy między stowarzyszeniami a administracją rządową i traktowanie jej jako głównego adwokata oraz orędownika interesów polskiego biznesu na szczeblu UE.

Polskie organizacje biznesu dostrzegają zmiany w strukturze instytucjonalnej UE, przede wszystkim w zakresie kompetencji poszczególnych organów, co ma wpływ na możliwość reprezentacji interesów w Brukseli. Z jednej strony zauważają rosnącą rolę KE i PE – nie tylko ich zwiększone uprawnienia w procesie stanowienia prawa, ale też specjalną politykę wobec grup interesu promującą większą otwartość i dostępność dla interesariuszy zewnętrznych. Z drugiej strony konstatują spadek znaczenia instytucji krajowych dla lobbingu w Brukseli, szczególnie parlamentów, ale także administracji rządowej, agencji i instytucji regulacyjnych i standaryzacyjnych oraz organów władzy lokalnej. W opinii co czwartej lub niemal co drugiej organizacji w ciągu ostatniej dekady nastąpił wyraźny spadek znaczenia organów krajowych dla reprezentacji interesów na szczeblu UE. Jednocześnie zdecydowana większość ugrupowań (67–86%) uważa, że istotnie wzrosło znaczenie KE, PE i unijnych agencji.

Tabela 2. Opinie polskich organizacji biznesu na temat zmian roli i znaczenia poszczególnych instytucji UE i organów krajowych dla reprezentacji interesów (%)

Instytucje UE	Spadek znaczenia	Pozostaje na tym samym poziomie	Wzrost znaczenia
Komisja Europejska	0	14	86
Parlament Europejski	4	27	67
Rada UE	5	54	41
Rada Europejska	4	45	45
Instytucje regulacyjne i standaryzacyjne UE	0	32	67
Agencje UE	0	45	55
Krajowa administracja rządowa	23	45	23
Krajowy parlament	41	50	4
Krajowe instytucje regulacyjne i standaryzacyjne	23	67	4
Krajowe agencje	27	59	4
Organy władzy regionalnej i lokalnej	23	59	18

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z „EUROLOB II”.

Opinie polskich organizacji biznesu na temat znaczenia unijnych i krajowych instytucji dla reprezentacji interesów nie różnią się zasadniczo od opinii ugrupowań z innych państw. Także organizacje niemieckie, brytyjskie i francuskie dostrzegają zmiany na europejskiej arenie lobbingu, chociaż ich oceny są bardziej umiarkowane. Tylko 17–19% ugrupowań z innych państw uważa, że zmniejszyła się rola krajowych parlamentów i administracji rządowej, podczas gdy w Polsce 23–41% stowarzyszeń jest tego zdania. Można przypuszczać, że polskie organizacje w większym stopniu dostrzegają zmiany znaczenia KE i PE i ograniczenie roli instytucji krajowych ze względu na gwałtowniejsze przekształcenia krajowych polityk i instytucji wynikające z konieczności szybkiego dostosowania – w ciągu zaledwie dekady – do wymogów i standardów w UE, a także często występującą słabość, opieszałość czy wręcz beczynność krajowych organów w zakresie obrony interesów polskich podmiotów w procesie stanowienia unijnego prawa.

Aby zrozumieć rosnące znaczenie KE w strukturze instytucjonalnej, należy odwołać się do tez A. Moravcsika, który przekonywał, że państwa członkowskie delegowały część swoich kompetencji na rzecz unijnych instytucji z dwóch powodów⁹. Po pierwsze, instytucje ponadnarodowe zwiększyły skuteczność negocjacji między państwami przez zapewnienie stałego forum negocjacyjnego i przez monitorowanie zgodności decyzji państw członkowskich. Po drugie, instytucje ponadnarodowe wzmacniają autonomię wobec krajowej areny przez wzrost własnej legitymacji, wiarygodność unijnych polityk i izolowanie procesu podejmowania decyzji od krajowych oponentów¹⁰. Również inni badacze¹¹ podkreślają, że państwa członkowskie przekazują swoje uprawnienia na rzecz KE, aby zredukować koszty transakcyjne formułowania unijnych polityk i zobowiązują się do przestrzegania ich porozumień. Także z funkcjonalistycznej perspektywy instytucjonalnego wyboru państwa członkowskie dzielą się władzą z Komisją, aby zdobyć odpowiednie doświadczenie w danej polityce i uwiarygodnić swoje zobowiązania, gdyż brak takiej wiarygodności, nieprzestrzeganie ustaleń mogą zagrażać wspólnym porozumieniom¹². A zatem Komisja musi pełnić kilka ważnych funkcji, w zakresie których państwa członkowskie przekazały jej część uprawnień. Dotyczy to przede wszystkim formułowania agendy danej polityki, jej implementacji i monitoringu, przestrzegania unijnego prawa. Rosnące uprawnienia Komisji, szczególnie w zakresie polityk gospodarczych, są przez organizacje biznesu dostrzegane i trakto-

⁹ A. Moravcsik, *The Choice for Europe Subtitle Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, UCL Proess, London 1998, s. 21.

¹⁰ Ibidem, s. 21.

¹¹ M.A. Pollack, *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 26–28.

¹² G. Majone, *Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance*, „European Union Politics” 2001, Vol. 2, Issue 1, s. 103–121.

wane jako stymulator do modyfikacji strategii reprezentacji interesów w Brukseli i większej koncentracji na możliwościach i warunkach dostępu do KE.

Podobieństwa i różnice w strategiach reprezentacji interesów polskich organizacji biznesu wobec instytucji krajowych i wobec organów UE

Aby porównać strategie lobbingu polskich organizacji biznesu stosowane na szczeblu krajowym i wobec instytucji UE, należy przeanalizować, czy i w jakim zakresie kontaktują się z poszczególnymi ośrodkami decyzyjnymi, jaka jest ich aktywność i zdolność mobilizacji na tych dwóch poziomach, czy i w jakim zakresie wykorzystują możliwości wywierania wpływu w procesach decyzyjnych.

Z danych „EUROLOB II” wynika, że polskie organizacje biznesu są na krajowej scenie reprezentacji interesów niezwykle aktywnym aktorem. Już tutaj widać różnice w strategiach reprezentacji interesów stosowanych na szczeblu krajowym i UE. Wobec instytucji krajowych stowarzyszenia wykazują się niezwykle aktywnością, inwencją i mobilizacją, podczas gdy na szczeblu UE zachowują się reaktywnie i defensywnie. Wszystkie badane stowarzyszenia utrzymują kontakty z głównymi organami państwa, przede wszystkim z administracją rządową na szczeblu prac merytorycznych, tj. z urzędnikami średniego szczebla. Kontakty te są w większości częste (co miesiąc bądź co kwartał) lub bardzo częste (co tydzień). To dość duża częstotliwość, która pozwala na prowadzenie regularnych bezpośrednich konsultacji dotyczących spraw merytorycznych.

Również niemal wszystkie organizacje utrzymują relacje z ministrami lub z Prezesem Rady Ministrów, ale w większości są one rzadkie (raz w roku lub co pół roku), tylko co trzecie ugrupowanie spotyka się z ministrami częściej. Niemal wszystkie ugrupowania kontaktują się z polskim parlamentem. Jeśli już spotykają się z przedstawicielami Sejmu i Senatu, to najczęściej z członkami komisji parlamentarnych, znacznie rzadziej z posłami i senatorami, najrzadziej z partiami politycznymi. Najprawdopodobniej organizacjom zależy na merytorycznym i technicznym ustalaniu szczegółów procedowanych projektów ustaw, stąd koncentracja na relacjach z komisjami parlamentarnymi. Co więcej, w wielu przypadkach przedstawiciele stowarzyszeń biorą udział w posiedzeniach komisji parlamentarnych i na bieżąco mogą obserwować proces przygotowywania i uchwalania ustaw oraz w nim uczestniczyć. Najmniejszą popularnością cieszą się partie polityczne. Aż 27% organizacji w ogóle nie kontaktuje się z nimi, a co druga spotyka się z nimi raz w roku lub co pół roku.