

Zygmunt Tkocz

Uniwersytet w Odense

GRUPY INTERESU. DWIE PERSPEKTYWY

1. Wprowadzenie

Praca niniejsza wymaga kilku uwag wstępnych, wyjaśniających sposób ujmowania grup interesu we współczesnym świecie. Jeśli bowiem pominąć pewną liczbę państw w Azji, Afryce i z terytorium dawnego Związku Sowieckiego, to w zasadzie grupy interesu są oparte na systemie społecznym tworzącym ramy gospodarki kapitalistycznej, nazywanej również gospodarką rynkową. Wydaje się też, że problematyka grup nacisku nie może być rozważana bez zaznaczenia jej związku z systemem społecznym opierającym się na ugruntowanej demokracji, widzianej ogólnie w aspekcie historycznym, pokazującym takie instytucje, jak: partie polityczne, parlament, rząd i w końcu państwo z rosnącą w nim stale, dużą partycypacją obywateli. Aspekt suwerenności, jak i zasady demokracji reprezentatywnej są tutaj jednoznacznie ukształtowane. Układ społeczeństwo – rząd – państwo stanowi o zachowaniu grup/jednostek i działaniu instytucji. Rzeczywistość systemu społecznego tworzącego demokrację ulega ciągłym zmianom. Zjawisko grup interesu jest zatem wyrazem coraz to nowych interesów występujących w gospodarce rynkowej społeczeństwa przemysłowego. Rozwinięte społeczeństwo przemysłowe wprowadza do demokracji sprzeczne interesy, wymagające dostosowania do wymagań rynku. Wielopłaszczyznowe i różne interesy wymagają od instytucji demokratycznych ich uwzględnienia i zaadaptowania do samego systemu. Instytucje te są konfrontowane z coraz większym zakresem zadań grup nie mających mandatu do czynnego uprawiania polityki, a w zasadzie będących poza nią. Zatem interesy są realizowane za pomocą nacisków, wywieranych na państwo i elity rządzące, w skład których wchodzi wszyscy podejmujący decyzje oraz im się przeciwstawiający.

Grupa interesu jest pewnym rozszerzeniem demokracji – myśląc pozytywnie, nie należy jej utożsamiać z negatywnymi faktami dotyczącymi demokracji – i dlatego nie charakteryzuje się jej dzisiaj, jakby była tylko grupą wywierającą nacisk

na rządzących. Niniejsze opracowanie ogranicza się wyłącznie do traktowania grupy interesu jako pewnej formy włączania się większej liczby osób w proces decyzji politycznych – z tym, że są to przeważnie interesy ekonomiczne i powstające z innych przyczyn nieekonomicznych.

2. Grupy interesu i ich rozwój

Najistotniejszym czynnikiem prowadzącym do rozpoznania grup interesu i ich rozgraniczenia w stosunku do grup prowadzących aktywność polityczną, związaną z legalizmem utrwalonym przez reprezentatywną demokrację, jest niewątpliwie rozwój organizacji w poszczególnych społeczeństwach zachodnich. Rozwój organizacji idzie w ślad za rozwojem przemysłu i ekonomii politycznej, która oscyluje pomiędzy leseferyzmem a stosunkiem ludzi do wyników pracy na tle szerszym aniżeli tylko jednostkowy. Zatem określanie się przez jednostkę na tle przynależności do grupy pracowniczej w zakładzie pracy sprawiało, że leseferyzm był minimalizowany wobec wspólnych przekonań o celach pracy występujących poza motywacją indywidualną.

Leseferyzm może służyć za przykład rozumowania psychologicznego w ekonomii, ponieważ w życiu społecznym, a więc i w rozwoju ekonomicznym, mamy do czynienia z ciągłym powstawaniem organizacji, które z jednej strony tworzą indywidualne nastawienie do ekonomii, a z drugiej strony zwracają uwagę na grupy interesu. I właśnie ten wzrost organizacyjny – największy w USA – uczynił, że wymarzony przez A. Smitha jednostkowy los na rynku stał się iluzoryczny wobec wzrostu siły wielu organizacji. Może tak było w początkach kapitalizmu w USA. Tymczasem tak już nie jest od dziesiątków lat. To A. de Tocqueville w swoim znanym dziele o demokracji amerykańskiej [Tocqueville 1971, s. 169-170], podnosił, że w Ameryce powstają coraz to nowsze organizacje, które mają niewiele wspólnego z państwem i samą władzą. Nie utożsamiał ich bezpośrednio z interesami, tym niemniej widział ich znaczenie w odniesieniu do jednostek, które się organizują, jak i pędu do niezależności organizacyjnej w stosunku do państwa. Państwo to zresztą było dla niego przykładem, może nawet typem idealnym w rozumieniu M. Webera, bo konstytucyjnie było federalne, w minimalnym stopniu scentralizowane, a to głównie ze względu na swoją funkcję zewnętrzną (występowania wobec innych państw). Tocqueville jakby potwierdzał, że wielość organizacji jest dodatkiem do demokracji, przy czym indywidualizm lepiej się spełnia, jeśli ludzie są tak samo zainteresowani i zaangażowani w podobne sprawy, które są dla nich faktami [Tocqueville 1971, s. 182].

Samowiedza organizacyjna idzie tutaj w parze z ujmowaniem grup, które nie są związane z działalnością dla państwa, ale przez państwo wpływają na społeczeństwo. Uznawane za nowe w USA, grupy te organizowały jednostki wokół ich interesów, by w ten sposób móc lepiej wpływać na politykę i decyzje państwa. Wielość organizacji w USA stwarzała punkt wyjścia do rozwoju, w którym grupy

interesów stały się integratorami społecznymi. Znalazły się w systemie społecznym budowanym na demokracji, ale i włączającym rynek w postawę ludzi wobec demokracji. Mamy tu do czynienia z wykorzystaniem federalizmu amerykańskiego do kształtowania zmiennych interesów. Jest to idea interesu publicznego, która równocześnie wyraża sytuację społeczną, kiedy państwo i władza w demokracji reprezentatywnej starają się połączyć różne interesy partykularne. Partykularyzm jest tutaj przykładem istnienia asymetrii interesów zależnych od wyborów jednostek i ich przynależności do różnych grup w społeczeństwie. Asymetria bowiem tworzy grupy zupełnie inaczej reagujące na ogólną politykę państwa. Jeśli popatrzymy na takie grupy zawodowe, jak prawnicy i lekarze – jedne z najstarszych grup interesu w USA, a może i w Europie – to zobaczymy, że grupy te walczą o swoje interesy w związku z asymetrią w samym społeczeństwie i asymetrycznymi podziałami zawodowymi. Tam, gdzie państwo nie chce rozwiązywać problemów związanych z rozwojem grup zawodowych, zróżnicowanie społeczne prowadzi do konfliktu i przetargu, grupy interesu walczą o wpływ na decyzje prawno-polityczne.

J. Szczepański pisał swego czasu o celach merytorycznych, które wyróżniają szczególnie grupy zawodowe i różnego rodzaju zrzeszenia [Szczepański 1970, s. 346]. Nie łączył ich, co prawda, bezpośrednio z grupami interesu – w latach sześćdziesiątych niełatwo było mówić o istnieniu grup interesu na terenach dawnego Związku Sowieckiego i Europy Wschodniej – tym niemniej podnosił istnienie różnorodności celów merytorycznych w każdym społeczeństwie. Myślę, że to określenie bardzo odpowiadało rzeczywistości społecznej Stanów Zjednoczonych, gdzie np. prawnicy i lekarze byli najstarszymi grupami interesów, mającymi na uwadze przede wszystkim silne cele merytoryczne. Ich wpływ na rząd i kongres był wielki, ponieważ posiadali oni niezbędne umiejętności potrzebne do opanowania wzorów zachowań w amerykańskim systemie społecznym. Były one jednym z elementów integrujących wobec żywiołowości gospodarki rynkowej, elementów, które weszły do systemu poprzez interesy grup, przy zachowaniu indywidualności, własności prywatnej i wynikających stąd interesów grupowych [Key 1952, s. 50]. System społeczny uznał prawo tych grup do kształtowania polityki państwa wobec interesów powstających w powiązaniu z rynkiem.

Niewątpliwie to grupy zawodowe stały się „agentem innowacji”, łącząc zakres działania zawodowego z zakresem działania państwa i szukając przez nie pozycji na rynku. Ważne zawody stały się sposobem nacisku jako grupa interesu, nie mając poważnego zaplecza materialnego. To nowe znaczenie grupy interesu określało sposób i zakres wykonywania czynności zawodowych, dających coraz większe korzyści materialne. Niewątpliwie grupy nacisku lekarzy i prawników, realizując swoje cele merytoryczne, stawały się podobne do grup interesu reprezentowanych przez biznes – tyle że one wywierały nacisk na rządzących, by uzyskać miejsce w gospodarce rynkowej, podczas gdy grupy interesu, wywodzące się z biznesu, mając już utrwalone miejsce w gospodarce kapitalistycznej, starają się głównie o

możliwości wygrania konkurencji z podobnymi grupami, które też realizują aktywnie swoje interesy. Dlatego w przypadku grup biznesowych – najsilniejszych grup interesu w USA – ich powstawanie, jak i działanie ma charakter permanentny. Są one wyrazem rozwoju grup interesu w odniesieniu do asymetrii rynku, który tworzy właściwie cały czas sprzeczne interesy. Grupy interesu powołuje do życia rynek, stwarza ich potrzebę, pokazuje cele, także ludzie znajdujący się na rynku pracy poprzez swoje siły kierownicze walczą o wpływ na decyzje państwa, rządu, kongresu i partii politycznych [Goldstein 1999, s. 32, 121].

Asymetria rynkowa powoduje, że są to grupy interesu występujące w różnych, a nawet można powiedzieć – patrząc historycznie, ekonomicznie i socjologicznie – w diametralnie odmiennych sytuacjach. Trzeba stwierdzić, że są to sytuacje zdobywania przywilejów – typowe dla lekarzy i prawników – utrzymywania osiągniętej pozycji i zdobywania większych wpływów. W przypadku pierwszym mamy do czynienia z sytuacją, gdy najpierw trzeba kimś się stać, by móc wywierać wpływ. W przypadku drugim sytuacja jest już wybitnie konkurencyjna i walka o wpływy toczy się między różnymi grupami interesów biznesu, na przykład o zamówienia państwowe. W przypadku trzecim chodzi o rozszerzanie swoich interesów, zapewne o osiąganie coraz znaczniejszych zysków z pomocą państwa, które wbrew pozorom mają olbrzymie znaczenie dla rozwoju całej gospodarki kapitalistycznej w USA. W przypadku amerykańskim rola grup interesu związana jest z praktycznym postępowaniem, stosowanym do uzyskania wpływów tak na drodze indywidualnego sukcesu (*American way of life*), jak i w ramach relacji w grupie i poza grupą [Sumner 1931, s. 16, 22]. Dominująca w społeczeństwie konkurencja jednostek ma wpływ na powstawanie grup o różnych interesach. Proces masowej produkcji i konsumpcji stwarza szczególną pozycję biznesu posiadającego możliwości materialne do stałego rozszerzania liczby grup interesu i zakresu ich działania. Myślę więc, że grupy interesu szczególnie rozwinęły się w USA, gdzie konflikt i walka o samowystarczalność ludzi, a zwłaszcza grup, do których oni przynależą, znajduje swoją kulminację w poparciu i decyzji państwa [Blaisdell 1962, s. 67]. Ma to miejsce w sercu kapitalizmu.

W przypadku amerykańskim rola grup interesu związana jest z praktycznym postępowaniem, stosowanym do uzyskania wpływów, osiągania własnego sukcesu. Tym grupom chodzi też o uzyskanie wsparcia w konkurencji z innymi grupami interesu, tak by określony proces produkcji i konsumpcji był zadowalający, przede wszystkim dla ludzi, których poszczególne grupy reprezentują (wielki kapitał ma tutaj pierwszoplanowe znaczenie ze względu na środki, którymi dysponuje). Zatem, socjologicznie ujmując, znaczenie interesu występuje głównie w odniesieniu do żądań ekonomicznych i dążeń grup zorganizowanych, formułujących własne wyobrażenie, czym jest dla nich interes.

Zdaniem klasyka teorii grup interesu – A.F. Bentley, grupy interesu w USA znacznie się różnią od grup interesu w Europie. Te ostatnie bowiem wyrażają przede wszystkim interesy skoncentrowane wokół jakichś zasad, które mają i w USA

grupy interesu, lecz odgrywają mniejszą rolę w osiąganiu wpływów. Rozwój wielkich korporacji przemysłowych powoduje, że odgrywają one pierwszoplanową rolę w tworzeniu grup interesu. Bentley dodaje, że grupy interesu szukają związków z rządem, ponieważ realnie patrząc, cele wielkich korporacji pokrywają się z celami rządu [Bentley 1949, s. 18-20]. Grupy interesu nie kwestionują przy tym polityki rządu i nie chcą go zmieniać, chcą tylko coś od niego otrzymać, co nie oznacza, że to, co otrzymują – faktycznie przez ustawodawstwo – jest zawsze korzystne dla całego społeczeństwa. Jednak takiego działania grup interesu nikt nie spodziewa się w USA. Grupy interesu są wyznacznikiem konkurencji pomiędzy jednostkami i grupami – i w USA nie są niczym więcej.

W Europie wygląda to, historycznie ujmując, odmiennie. Nawet w Wielkiej Brytanii grupy interesu kształtują się zupełnie inaczej, pomimo że często się mówi o typie demokracji anglosaskiej – takiej samej w USA i Wielkiej Brytanii (W. Churchill). Tym niemniej istnieje w Wielkiej Brytanii ogólny podział grup interesu według programów poszczególnych partii. Związek pracodawców jest grupą interesów zorientowaną na partię konserwatywną, a związki zawodowe wywierają wpływ na partię pracy. Chociaż od czasów M. Thatcher do dzisiaj wzorce zachowań grup interesu w Wielkiej Brytanii się zmieniły, związki zawodowe uległy osłabieniu, reprivatyzacja stale postępuje, to w przeszłości stosunki między pracodawcami a związkami zawodowymi wyznaczyły zadania grup interesu i stworzyły ich pozycję w społeczeństwie. Mieliśmy tu do czynienia z konfliktem, który zaostrzał się w wyniku upolityczniania interesów ekonomicznych. Państwo i władza (w zależności od tego, która partia ją sprawowała) musiały zakładać, że podejmując decyzje korzystne dla jednej z grup, spowodują konflikt z grupą nie realizującą swoich interesów. W Wielkiej Brytanii bowiem, a także w Europie kontynentalnej – chodzi o szczybel narodowy – grupy interesu dążą do zachowania swoich interesów nawet wtedy, gdy ich realizacja jest już po decyzji nieaktualna. Cel merytoryczno-zawodowy został zepchnięty na pobocze działania grup interesu, widzących go tylko jako półśrodek w kontekście perspektywy zasadniczych zmian [Held 1995, s. 94]. W Wielkiej Brytanii uspołecznienie poszczególnych gałęzi gospodarki narodowej w latach 1950-1975 było forsowane przez rząd Partii Pracy, nie zamykało jednak drogi dążeniom grup interesu, chcących reprivatyzacji (co nastąpiło w latach osiemdziesiątych za rządów M. Thatcher). Względ na własne roszczenia można oceniać na różne sposoby, gdy patrzymy na nie z punktu widzenia grupy, która je podejmuje. Zakres oczekiwań wiele mówi o stosunku do systemu, który stworzył układ prawny i socjologiczny, decydujący o dystrybucji interesów [Held 1995, s. 139].

W Stanach Zjednoczonych grupy interesu nigdy nie dążą do naruszenia systemu społecznego, a jedynie do uzyskania korzyści od ustawodawców w jednej czy paru konkretnych sprawach. Dlatego żadna grupa interesu nie oczekuje, że sam system będzie naruszony po zaspokojeniu żądań jednej czy kilku grup interesu. Tymczasem w Wielkiej Brytanii związki zawodowe i związane z Partią Pracy róż-

ne organizacje wyraźnie oczekiwały, że w wyniku zaspokajania interesów system obejmą długofalowe konsekwencje zmian. Wysuwane stale nowych żądań – wyrastających z interesów związków zawodowych – prowadziło do uspołeczniania gospodarki. Były to grupy pragnące realizować program tworzenia socjalizmu ustawowego i ich żądania były przez długi czas realizowane przez rządy Partii Pracy – z tym, że rządy te były zawsze oparte na demokracji reprezentatywnej. Nie następowało tu nadużycie zasad demokracji i wolności. Był to przecież okres, w którym atakowano w Europie Zachodniej – także w Wielkiej Brytanii – samo funkcjonowanie przedsiębiorstwa kapitalistycznego, a zatem wielką korporację kapitalistyczną.

W Skandynawii partie socjaldemokratyczne same jakby organizowały różne grupy interesu, mające im pomóc pójść w kierunku tego, co nazywano do późnych lat siedemdziesiątych „gospodarką mieszaną”. Wszystkie grupy społeczne od intelektualistów, działaczy związkowych po emerytów, tworzyły grupy interesu, wierzące, że mają receptę na właściwą politykę ekonomiczną rządu. Interesy te ścięrały się w Skandynawii z interesami przedsiębiorców – o marginalnym znaczeniu w Szwecji, organizacjami prorynkowymi, które szczególnie w Danii reprezentowane były przez silną wówczas klasę chłopską. Kto wie zresztą, czy powstanie w Danii z początkiem lat siedemdziesiątych silnego ruchu antypodatkowego nie doprowadziło w końcu do zaniku interesów poprzednio wymienionych. Tym niemniej interesy ekonomiczne zapewne spowodowały powstanie tego, co się do dzisiaj w Skandynawii nazywa państwem dobrobytu. Rozwój ten pozwolił stosunkowo szybko uczynić z drogi prowadzącej do państwa dobrobytu najpełniejsze określenie interesu publicznego. Za fasadą państwa dobrobytu stało zawsze pojęcie interesu publicznego, występującego w charakterze pomostu pomiędzy grupami a partią socjaldemokratyczną, zainteresowaną socjoekonomiczną relatywizacją sprzecznych interesów. Znaczenie wąsko ujmowanych grup interesu zanikało na tle dużej grupy interesu o szerokim poparciu społecznym. Nie była to grupa interesu, powstająca wskutek zróżnicowania zawodowego, lecz grupa motywująca państwo do upowszechniania interesu publicznego. Sprzyjało to powstawaniu szczególnych grup interesu w Skandynawii. Demokracja miała się opierać na interesach ekonomicznych, wiodących od kapitalizmu do gospodarki mieszanej, wyraźnie przekraczającej ramy gospodarki rynkowej [Held 1995, s. 37].

Jeśli przyjrzymy się z kolei Francji – krajowi rewolucji, przewrotów, restauracji, republiki – to J. Meynaud już w 1960 r. pisał, że francuski system społeczny jest kształtowany w dużym stopniu przez grupy szukające realizacji interesów poprzez partie broniące systemu oraz partie pragnące zasadniczych zmian warunków społeczno-ekonomicznych [Meynaud 1960, s. 78]. Klasa robotnicza – swego czasu organizowana we Francji przez partię komunistyczną, klasa chłopska i intelektualiści wyrażali interesy groźne właściwie dla każdego systemu, bo odrzucali akceptację różnych interesów przez system panujący. Różne interesy grupowe były odrzucane jako wycinkowe, nieprzekraczające interesów jednostki. Gru-

py interesów we Francji przedstawiały dychotomiczny obraz grup interesu będących za systemem i przeciwko systemowi. Trzeba więc zgodzić się ze stwierdzeniem J. Meynauda, „że zbieżność pomiędzy interesem grupy a systemem jest we Francji prawie zerowa” [Meynaud 1958, s. 68]. To zaś wynika z woli partii politycznych, „które tworzą, zwalczają i przewracają system” [Meynaud 1958, s. 144]. W związku z czym rynek niedostatecznie „odczuwa” poparcie od demokracji parlamentarnej – umownie nazywam ją tutaj częścią systemu społecznego – i sam nie wytwarza tożsamości dla wielu grup interesu. Inaczej mówiąc, partie polityczne w dużym stopniu same występują jako grupy interesu i odnoszą się do nich wtedy, kiedy jest im to potrzebne do walki politycznej. Następuje wtedy identyfikacja z jakąś grupą interesu. Jest to układ, o którym J. Meynaud pisze: „W USA są silne kanały grupowego lobbingu biznesu – we Francji praktycznie lobbying jest czymś ograniczonym” [Meynaud 1960, s. 26]. Tym niemniej i we Francji grupy interesu biznesu działają, ale są zależne od interesów partii politycznych. Największą grupą interesu są banki, z którymi swego czasu stoczył batalię prezydent François Mitterand. We Francji grupy interesu dostosowują się do interesów politycznych. Interesy ekonomiczne są ograniczone, bo wiele przedsiębiorstw przemysłowych jest w rękach państwa i bodźce dla kapitału inwestycyjnego znajdują się w rękach państwa. W przypadku Francji nie mówi się o modelu gospodarki mieszanej. Prywatna część przedsiębiorstw przemysłowych nie ma w tym układzie możliwości wysuwania żądań ekonomicznych wobec państwa. Jednak nie oznacza to, że grupa menedżerów przedsiębiorstw państwowych i prywatnych nie próbuje wpływać na państwo jako legislatora, zwłaszcza, że w ostatnich dziesięciu latach, podobnie jak Wielkiej Brytanii, następuje repywatyzacja różnych sektorów gospodarki.

A. Tocqueville dostrzegał w USA naturalne stosunki pomiędzy zarządem a pracownikami (wtedy głównie robotnikami), natomiast widział, że w Europie kształtują się one na bazie nieporozumień i konfliktów obejmujących państwo. Rzuca się tu w oczy zasadniczo różny proces powstawania grup interesu w gospodarce rynkowej. W USA grupy interesu posiadają cel merytoryczny, powstający na podłożu ekonomicznym, podczas gdy we Francji grupy interesu mieszczą się wewnątrz walki i konfliktu politycznego. Inaczej działają w USA, bo w tamtejszym kapitalizmie wysuwają żądania i zwracają się wprost do systemu. Znają asymetrię rynkową, która ich dotyczy, i chcą ją zmienić właśnie w odniesieniu do posiadanych możliwości oddziaływania przez rynek na system. Można to na różny sposób komentować. Nie wchodząc w to bliżej, powiedzmy, że kapitalizm francuski jest inny niż kapitalizm amerykański. „Urabianie” obydwu partii przy dość słabej ich strukturze wewnętrznej, docieranie do kongresmana albo senatora – nie poddających się w zasadzie żadnej dyscyplinie organizacyjnej – nieustanne zabiegi o poparcie aparatu państwowego, ministerstw, urzędników administracji lokalnej, to przykład procesu lobbingu, przekraczającego wszystkie ustalone formalnie wzory zachowań, kontrolowanych przez państwo. W kraju, w którym prezydent powinien być przywódcą charyzmatycznym, rząd nie bierze udziału w obradach

kongresu, a jedynie w posiedzeniach komisji parlamentarnych. Różnice poglądów istnieją głównie w trakcie opracowywania platformy wyborczej dwóch partii i konkurencji posłów oraz senatorów, znających zasady rynku i związanych z nimi grup interesu. D. Truman przyjmuje, że grupy interesu, walcząc o wpływy, faktycznie stają się na dłuższy albo krótszy czas częścią rządu, biorąc aktywny udział w jego pracy i wnosząc do kalendarza prac rządu realne żądania, prowadzące do starcia interesów grup, które to interesy kształtują treść polityki wewnętrznej w USA w większej mierze niż same partie polityczne [Truman 1955, s. 12-13].

3. Unia Europejska, grupy interesu, lobbying

Można przyjąć, że od czasu pierwszego traktatu europejskiego o utworzeniu Wspólnoty Węgla i Stali (Paryż 1951) do załamania się konstytucji europejskiej Unia Europejska przeszła olbrzymie zmiany. Po pierwsze, nastąpiła zmiana strukturalna w postaci uznania federalizmu za decydujący czynnik struktury i odejście od konfederacji. Po drugie, dzięki utworzeniu Komisji Europejskiej powstała instytucja państwa ponadnarodowego, mająca za podłoże do pracy i działalności biurokrację, co powodowało, że deficyt demokracji w Unii stał się faktem. Przepaść pomiędzy obywatelami a zarządzającymi z Brukseli instytucjami szczególnie zaznaczyła się w tym, że nie odnotowano żadnych interwencji obywateli krajów europejskich, które byłyby skierowane bezpośrednio do Komisji Europejskiej.

Pojęcie demokracji zawiera w sobie formalne, prawnicze i instytucjonalne widzenie funkcjonowania państwa, stwarza możliwości wyboru i ustosunkowania się do prowadzonej polityki. To wszystko znajdowało się dalej wewnątrz państwa narodowego, gdyż tam wszystkie organy pochodziły z wyboru i demokracja miała swoje autentyczne zastosowanie. Rozwój Unii Europejskiej stworzył wiele instytucji o charakterze ponadnarodowym, przy wybieralnym parlamencie ciągle zabiegającym o poszerzenie swoich kompetencji w celu uzyskania wpływu na proces polityczny w Unii Europejskiej. Istnieje w niej, co prawda, klasyczny trójstronny podział władzy (Monteskiusza), lecz nie ma większego znaczenia praktycznego. Nie ma możliwości, by docierać do obywateli w sposób integrujący. Każda z instytucji Unii Europejskiej jest zmuszona opierać się w swojej pracy na biurokracji, skoro zgodnie z wypowiedzią generała Charlesa de Gaulla, Unia Europejska nie jest w stanie wytworzyć jednego narodu europejskiego np. na wzór jednego narodu amerykańskiego, który składa się podobno z 860 grup etnicznych. Toteż biurokracja unijna, chcąc niewątpliwie zmniejszyć brak demokracji w stosunku do swoich instytucji, sama podjęła inicjatywę zalegalizowania działalności grup interesu. Powstanie „rynku wewnętrznego” w 1986 r. wyraźnie umożliwiała zaakceptowanie powstania i działania grup interesu. Niewątpliwie interesy ekonomiczne widziane na tle konkurencji z innymi krajami pozaeuropejskimi, zmuszały do ściślejszych kontaktów urzędników Unii z przedstawicielami biznesu. Dla biznesu europejskiego była to sprawa w miarę istotna, jeśli chciał on występować w konkuren-

cji ogółnoświatowej. Komisja sama zakładała, że będzie można w ten sposób ustalić wielkość środków możliwych do użycia przez biznes europejski w konkurencji z innymi krajami pozaeuropejskimi [Reddy 1996, s. 18]. Bardzo ciekawego argumentu użyto również, gdy chodzi o kierowanie powstaniem grup interesu: sama Unia ma za mało urzędników i ekspertów mogących przygotowywać i opracowywać różnego rodzaju ustawy i prawa dotyczące zasad działania całej Unii. Pomimo że w ostatnich dwudziestu latach liczba osób zatrudnionych w samej komisji wzrosła przeciętnie o 34,4%, podczas gdy liczba osób zatrudnionych w administracji komisji wzrosła przeciętnie o 36,2% (dane dotyczą lat przed rozszerzeniem Unii) [Greenwood 1997, s. 32], za to wzrost demograficzny w tym czasie, w starszych krajach Unii, nie przekroczył 20%.

Zaakceptowanie grup interesu przez Unię ma jednak odniesienie do problemu deficytu demokracji. Z jednej strony jest uznaniem słabych kompetencji parlamentu, a równocześnie próbą dania nowych możliwości parlamentowi. Mam tu na myśli stworzenie dróg komunikacji z czołowymi grupami biznesu i zawodowymi w szerokim tego słowa znaczeniu, zwłaszcza że sam parlament otrzymuje, na podstawie układu z Maastricht (1993), coraz większe prerogatywy umożliwiające formalnie duży udział w przyjmowaniu ustaw przygotowanych przez komisję zarządzającą albo przez europejską radę ministrów. Parlament europejski nie jest jednak parlamentem narodowym ani też sumą parlamentów narodowych. Posłowie do parlamentów europejskich wybierani są w różnych krajach, posługują się różnymi językami i oczywiście ich wiedza o stanie spraw całej Unii jest siłą rzeczy ograniczona. Jest to kwestia znajomości interesów własnego kraju, wielu innych krajów, jak i umiejętności myślenia o sprawach europejskich jako pewnej całości, uwzględniającej zasady federalizmu i dążenia integracyjne państw należących do Unii. Zakładając, że parlament europejski jest czymś zupełnie innym aniżeli normalny demokratyczny parlament narodowy, można zauważyć, że deficyt demokracji w Unii Europejskiej trudno jest zmienić w nadwyżkę demokracji, bo możliwości reprezentacji różnych narodów, wielość tworzonych instytucji urzędniczych i ponadnarodowych, ograniczają demokratyczne zaangażowanie obywateli. Nie są oni zorientowani, kogo naprawdę mogą wybrać do instytucji ponadnarodowych. Celem jest makroekonomiczne ujęcie demokracji europejskiej, do której też musi nawiązywać parlament europejski, jeśli ma w ogóle spełniać swoją funkcję (rzecz jasna nie sugeruję, by parlament europejski rozpatrywał jedynie sprawy ekonomiczne). Z tych względów parlament europejski potrzebuje pomocy i ekspertyz od grup, które specjalizują się w makroekonomicznym prowadzeniu spraw Unii (w Skandynawii nazywa się to specjalizacją w ekonomiach narodowych, przeniesionych na szczybel europejski) [Fontaine 1999, s. 60]. Jest to dla parlamentu europejskiego w miarę szczegółowe wchodzenie w dyrektywy komisji zarządzającej, jak i dyskutowanie nad wnoszonymi ustawami, zgodnie z założeniami wypracowanymi dla wspólnej polityki makroekonomicznej. Zresztą sama komisja zarządzająca w niejednym raporcie stwierdza, że potrzebuje pomocy i eks-

pertyz grup z zewnątrz, mających podobne nastawienie do integracji jak komisja. Warto może zacytować, jak brzmi to oczekiwanie komisji zarządzającej w stosunku do grup interesu zakładających, że coś otrzymają, wykonując prace dla komisji. „Komisja Zarządzająca zawsze była instytucją otwartą na impulsy przychodzące z zewnątrz. Komisja zakłada, że taki proces jest fundamentalny dla rozwoju jej polityki. Taki dialog okazał się wartościowy zarówno dla komisji, jak i grup zewnętrznych. Komisja oficjalnie uznaje potrzebę takich impulsów i oczekuje ich z zadowoleniem” [Greenwood 1997, s. 147].

Interesy biznesu są tutaj szczególnie ważne i grupy interesu, reprezentujące biznes, zdają się mieć znaczenie w Unii Europejskiej właśnie w odniesieniu do makroekonomicznej polityki całej Unii. Natomiast grupy interesu nie reprezentujące biznesu (*non-business interests*) posiadają poparcie ekonomiczne dla swojej działalności ze strony komisji europejskiej. Są to grupy interesu reprezentujące ochronę środowiska naturalnego i konsumentów. Stopniowo obejmuje to także grupy dążące do zmian norm moralnych.

Komisja Zarządzająca podała w 1999 r., że w Brukseli znajduje się 3500 grup starających się o uzyskanie wpływu na interes publiczny definiowany przez Unię Europejską. W tym jest 500 światowych i europejskich grup interesu, a wśród nich są grupy powołujące się na europejskie interesy biznesu. To te grupy pomagają parlamentowi europejskiemu w zrozumieniu i prześwieceniu wielu zagadnień dotyczących polityki europejskiej, która używa biznesu do reprezentowania interesów ponadnarodowych [Newman 1999, s. 180]. Dlatego pożądane jest, według Komisji, optymalne powiązanie grup interesu z pojęciem interesu widzianym w aspekcie europejskim, a nie narodowym. Aspekt narodowy dominuje, według wyobrażeń Komisji, ze względu na stosunkowo słaby przepływ kapitału i siły roboczej między poszczególnymi krajami w Unii Europejskiej. Zalecenia Komisji Europejskiej szły niewątpliwie w kierunku, by biznes jako grupa interesu, uprawiająca lobbying w Brukseli, określiła się wyraźnie na szczeblu europejskim. To oznaczało, że prowadząc lobbying, miała się organizować w odniesieniu do biurokracji urzędującej w Brukseli. Ta zaś przesuwiała ich działalność w większym stopniu na parlament europejski. Taki lobbying w parlamencie ułatwia Komisji Europejskiej przeprowadzanie procesu legislacyjnego, ponieważ parlament zostaje poddawany naciskom grup interesu, zorganizowanym w wymiarze ponadnarodowym. Jest to sposób na odłączanie interesów narodowych od interesów, które można otrzymać wyłącznie od Komisji Europejskiej. Lobbying w parlamencie europejskim oznacza – już od lat – przybliżenie myślenia europejskiego społeczeństwu państwa narodowego i pokazanie, że demokratyczny proces decyzji występuje w Unii Europejskiej stosownie do interesów ekonomicznych, nie mających bynajmniej żadnych ustaleń podjętych jednostronnie przez Komisję Europejską. Rzecz jasna takie ustalenia były przyjmowane poprzednio, ale od czasów „Traktatu z Maastricht” – wywołującego niezadowolone w społeczeństwach poszczególnych krajów europejskich – lobbying mógł w dużym stopniu zastępować zmienne popar-

cie opinii publicznej dla Unii. Liczba spraw załatwianych przez lobbystów w Brukseli jest przedstawiana jako wyraz nacisku na biurokrację i maksymalizacja interesów wpływających z różnych stron Europy i bynajmniej nieustanawianych przez instytucje europejskie [March, Olsen 1995, s. 59].

Można do tej potężnej grupy lobbystów dodać różne grupy zabiegające o interesy regionalne. Najbardziej interesującą z socjologicznego punktu widzenia jest organizacja o nazwie „The Committee of the Regions” (COR). Jest to organizacja Unii, grupująca tych, którzy mają prawo podejmowania wielu decyzji dotyczących regionów w poszczególnych krajach członkowskich Unii, a sama przy tym zatrudnia lobbystów, szukających poparcia dla niej w Radzie Europejskiej (miedzyrządowa egzekutywa Unii), w Parlamencie, a równocześnie utrzuca zależność regionów w państwach narodowych od Komisji Europejskiej [Greenwood 1997, s. 29]. Horyzont polityczny jest w tym wypadku bardzo wyrazisty. Makroekonomiczne uzależnienie regionów pochodzi z Unii, podczas gdy państwo narodowe może również wspierać regiony w naciskach na biurokrację w Brukseli. To się może opłacać ekonomicznie. W aspekcie socjologicznym można stwierdzić, że lobbing regionalny służy zmianom stosunków wewnątrz państwa narodowego, umożliwia bowiem Unii wpływ na wewnętrzną politykę państwa [Lundkvist 1999]. Szczególnie istotne jest tutaj dążenie do integracji w aspekcie stosunków między Komisją Europejską a regionami.

W roku 1995 było w Brukseli 10 000 tys. jedno- albo parosobowych grup pracujących lobbystów, którzy w służbie potężnych grup interesu wykonują przez lobbing – właściwie już teraz ciągle – pracę dla regionów, polegającą na zdobyciu dla nich pieniędzy. Nowe kraje członkowskie, przeznaczające zbyt mało nakładów na lobbing, mogą mieć poważne problemy z uczestnictwem w procesie podejmowania decyzji o przyznawaniu środków unijnych dla regionów. Na przykład dwa tylko regiony w Danii: Fionia i Jutlandia, wydały w roku 2004 na lobbing w Brukseli 21 mln koron duńskich.

Literatura

- Bentley A.F., *The Process of Government*, Evanston (Ill) 1949.
 Blaisdell D.C., *American Democracy Under Pressure*, New York 1962.
 Fontaine P., *Europa i 10 Lektioner*, København 1960.
 Goldstein K.M., *Interest Groups, Lobbying and Participation in America*, New York 1999.
 Greenwood J., *Representing Interest in the European Union*, London 1997.
 Held D., *Models of Democracy*, 1995.
 Lundkvist A., *Demokratiet i Markedets Optik*, „Politica” 1999 nr 1.
 Key V.O., *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York 1952.
 March J.G., Olsen J.P., *Democracy Governance*, Chicago 1995.
 Meynaud J., *Les Groupes de Pression*, Paris 1960.
 Meynaud J., *Les Groupes de Pression en France*, Paris 1958.
 Newman N., *The Government and Politics of the European Union*, New York-London 1999.

Reddy S.G., *Claims to Expert Knowledge and the Subversion of Democracy. The Triumph of Risk over Uncertainty*, „Economy and Society” 1996 vol. 25 nr 2.

Sumner W.G., *Folkways*, Chicago 1931.

Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1970.

Tocqueville A., *Democracy in America*, London 1971.

Truman D., *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*, New York 1955.

INTEREST GROUP. TWO PERSPECTIVES

Summary

This is tentative approach to certain problems of sociological theory. Many sociologists have for several years considered it necessary to discuss a number of issues connected with the structure and evolution of contemporary societies. The author of the article discusses the problem of interest groups in the USA, Western Europe – on the national level – and some attributes of interest group in the European Union. It is the initial link in the long and complicated process of the formation of political and economic decisions.