

Jacek Saryusz-Wolski*

UDZIAŁ MIĘDZYNARODOWYCH EKONOMICZNYCH GRUP INTERESÓW W PROCESIE DECYZYJNYM NA SZCZEBLU EWG

Obserwacja procesu powstawania i umacniania się międzynarodowych ekonomicznych grup interesów¹ w EWG wskazuje na związek dynamiki tego procesu z postępem integracji zachodnioeuropejskiej. Naturę tego związku można próbować wyjaśnić stawiając i odpowiadając na następujące pytania:

- jakie są przesłanki zainteresowania MEGI udziałem w procesie decyzyjnym na szczęblu zachodnioeuropejskiego Intercentrum²,
- jest to pytanie o dostęp MEGI do procesu decyzyjnego EWG.

Odpowiedź na te pytania jest zadaniem niniejszego opracowania. Jest to również punktem wyjścia do wyjaśnienia kluczowego dla omawianej problematyki zagadnienia: czy i w jakiej mierze MEGI determinują treść i kierunki procesów integracyjnych w EWG.

I. PRZESŁANKI ZAINTERESOWANIA MEGI UDZIAŁEM W PROCESIE DECYZYJNYM NA SZCZEBLU INTERCENTRUM

Dążenie podmiotów ekonomicznych zrzeszonych w międzynarodowych ekonomicznych grupach interesów do włączenia się do procesu decyzyjnego na szczęblu Intercentrum wynika z przesłanek dwojakiej natury. Pierwszą z nich jest wynikający z internacjonalizacji gospodarki zachodnioeuropejskiej stopniowy, nie pozbawiony zahamowań i cofnięć, ale dający się zaobserwować w trakcie istnienia zachodnio-

* Dr, adiunkt w Instytucie Ekonomii Politycznej UŁ.

¹ Międzynarodowe ekonomiczne grupy interesów w dalszym ciągu określane skrótem MEGI.

² Przez Intercentrum rozumiem zespół różnorodnych instytucjonalnych form podejmowania decyzji na szczęblu regionalnego ugrupowania integracyjnego.

Europejskiego ugrupowania integracyjnego postępujący transfer celów i kompetencji polityki ekonomicznej na szczebel Intercentrum. Drugą przesłankę stanowi dążenie podmiotów ekonomicznych zrzeszonych w MEGI do optymalizacji zewnętrznych warunków swego funkcjonowania poprzez działanie pozarynkowe.

1. TRANSFER CELÓW I KOMPETENCJI POLITYKI EKONOMICZNEJ NA SZCZEBEL INTERCENTRUM

Tworząc zachodnioeuropejskie ugrupowania integracyjne państwa członkowskie zgodziły się nie tylko na powołanie unii celnej i ewentualnej unii gospodarczej, ale również przystały na przekazanie pewnych celów i instrumentów tradycyjnie narodowej polityki gospodarczej na rzecz międzynarodowego centrum decyzyjnego. Przekazania tego nie należy rozumieć wyłącznie jako oddania w gestię tandemu Komisja — Rada Ministrów określonych sfer polityki ekonomicznej.

Transfer ten oznacza różnorakie formy decyzji, poczynając od wyłącznej kompetencji organów Wspólnoty, przez stan kompetencji konkurencyjnych rządów i organów EWG, gdzie autonomia decyzji narodowych jest ograniczona postanowieniami Traktatu Rzymskiego wraz z klauzulą interwencji władz EWG (np. rozwój regionów zaniedbanych — art. 92 i 130, import — art. 25, 39, 103) aż po procedurę koordynacyjną w zakresie polityki gospodarczej państw członkowskich, do której zobowiązane są na mocy traktatu (np. polityka antycykliczna — art. 103 i 105) i późniejszych przyszłych postanowień³.

Jak widać, instytucje EWG odgrywają różną rolę zależnie od stopnia przekazania na ich rzecz kompetencji narodowej polityki gospodarczej, co z kolei zróżnicowane jest zależnie od sfery decyzji.

Rezultatem takiego stanu rzeczy stał się niejako kolektywny proces podejmowania decyzji przez wzajemnie uzależnionych partnerów⁴. Ten stan wzajemnej zależności sprawia, że coraz większa liczba decyzji w zakresie polityki gospodarczej podejmowana jest w którejś z opisanych form decyzji wspólnych bądź uzgodnionych. Analiza tego zjawiska wskazuje, iż monopol państwa w dziedzinie prowadzenia polityki gospodarczej ustępuje w coraz większej mierze na rzecz cesji części decyzji na szczebel Intercentrum.

³ Por. artykuł M. Lisein-Norman, *Le transfert des objectifs de la politique économique des gouvernements nationaux à des autorités communautaires*, „Cahiers Économiques de Bruxelles” 1968, No 40, s. 5—7.

⁴ Por. L. Lindbergh, S. Scheingold, *Europe's would be polity*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New York 1970, s. 65.

Bardziej szczegółowa próba interpretacji przyczyn różnego stopnia ingerencji Wspólnot w poszczególnych dziedzinach wymaga uwzględnienia czynników natury politycznej i ekonomicznej, determinujących zakres osiąganego koordynacji decyzji. Najdalej posunięta koordynacja występuje w tych dziedzinach, gdzie zbieżność interesów umożliwia stosunkowo łatwe osiągnięcie rozwiązań kompromisowych i co za tym idzie transfer określonej sfery decyzji na szczebel Intercentrum. Zakres ingerencji Wspólnoty w dziedzinie polityki antycyklicznej był dość ograniczony, choć można przewidywać jej rozszerzenie. Szczególne znaczenie ma tu imperatyw skoordynowanych działań o charakterze antyinflacyjnym. Dotychczasowy niski poziom harmonizacji polityki antycyklicznej państw członkowskich wynikał ze zróżnicowania sytuacji gospodarczej w poszczególnych krajach i co za tym idzie kierunków interwencji państwa. Regulacja konkurencji była sferą aktywności Intercentrum już od powstania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Przedsięwzięta regulacja prawna wkroczyła w dziedzinę ograniczania praktyk monopolistycznych i kartelowych.

Jeszcze wyższy stopień ingerencji Intercentrum daje się zauważyć w dziedzinie polityki rolnej, gdzie regulacji podlega obrót artykułami rolnymi, poziom cen i struktura produkcji. Polityka rozwoju gospodarczego i planowanie charakteryzują się relatywnie niskim stopniem ingerencji Wspólnoty, a to ze względu na sprzeczności interesów w zakresie pomocy dla regionów słabo rozwiniętych oraz na niechęć, jaką szereg kół gospodarczych żywi wobec prób programowania średnio-okresowego.

Ocena zakresu transferu decyzji w dziedzinie eksploatacji bogactw naturalnych, pomimo monopolu Euratomu, jeśli idzie o wykorzystanie materiałów rozszczepialnych oraz działalności EWWiS, jest relatywnie niska. Wynika to z trudności, jakie występują przy próbach sformułowania całościowej polityki energetycznej Wspólnot. Postępy w zakresie polityki transportowej dotyczą głównie eliminacji praktyk dyskryminacyjnych w tej dziedzinie.

W kwestii polityki fiskalnej koordynacja osiągnęła w 1967 r. poziom wspólnego systemu podatkowego dotyczącego dóbr w procesie produkcji. Zakres decyzji rządów narodowych w dziedzinie bilansu płatniczego, kursów walutowych i przepływu kapitałów był stopniowo ograniczany w miarę realizacji unii celnej. W myśl postanowień Traktatu rządy krajów członkowskich progresywnie traciły uprawnienia w zakresie jednostronnego ograniczania przepływu towarów wewnątrz ugrupowania bądź operowania narzędziami taryfowymi i kwotowymi w stosunkach z krajami trzecimi na rzecz Intercentrum. Podobnie wyeliminowano dyskryminację formalną wobec pracowników pochodzących

z krajów członkowskich. Stąd dominacja szczebla Wspólnoty w kwestii swobodnego przepływu dóbr, usług, siły roboczej i innych czynników produkcji.

Niemожność realizacji polityki ekonomicznej, a zwłaszcza polityki antyrecesyjnej (przy założeniu odrzucenia działań protekcyjnych) i skutecznego oddziaływania w ramach narodowych, w sytuacji gdy integracja EWG przekracza określony próg i osiągnięty zostaje wysoki stopień międzynarodowej interpretacji kapitałów, stanowi przesłankę stopniowego transferu kompetencji na szczebel ponadnarodowy. Tendencja ta leży u źródła zainteresowania międzynarodowych ekonomicznych grup interesów udziałem w procesie podejmowania decyzji gospodarczych na szczeblu Wspólnot Zachodnioeuropejskich.

2. OPTYMALIZACJA ZEWNĘTRZNYCH WARUNKÓW FUNKCJONOWANIA PODMIOTÓW EKONOMICZNYCH ZRZESZONYCH W MEGI POPRZECZ DZIAŁANIA POZARYNKOWE

Optymalizacja, o której mowa, to dążenie podmiotów ekonomicznych zrzeszonych w MEGI do takiego zmodyfikowania na swą korzyść zewnętrznych — tzn. rynkowych i prawnych — warunków swego funkcjonowania, aby zwiększyć stopień realizacji swego mikroekonomicznego celu.

Ta przesłanka zainteresowania MEGI udziałem w procesie decyzyjnym na szczeblu Intercentrum wynika z oddziaływania zmieniających się stosunków ekonomicznych — co jest wyrażane przez interesy podmiotów ekonomicznych — na nadbudowę polityczno-instytucjonalną usytuowaną na szczeblu ponadnarodowym. Przechodzeniu zachodnioeuropejskich krajów członkowskich EWG od klasycznych gospodarek rynkowych do oligopolistycznego rynku międzynarodowego z rozwijającymi się elementami interwencjonizmu i planowania indykatywnego⁵ towarzyszy tworzenie się nowych typów związków między publicznymi i prywatnymi ośrodkami decyzji ekonomicznych na szczeblu ugrupowania integracyjnego.

W warunkach EWG obok podstawowych rynkowych form integracji gospodarczej usiłuje się włączyć te elementy, które pozwalają na wpływanie na mechanizm rynkowy poprzez użycie instrumentów ekonomicznego oddziaływania⁶ takich, jak: kształtowanie klasycznych dat rynkowych i środków prawnej regulacji. Polityka ekonomiczna realizowana na szczeblu Intercentrum może wpływać na struktury rynkowe

⁵ Por. D. Swann, *The Economics of the Common Market*, Penguin, Harmondsworth 1972, s. 81—82, 155—159.

⁶ Por. M. Byé, *Les problèmes économiques européens*, Editions Cujas, Paris 1970, s. 367—579 oraz J. et C. Némé, *Economie européenne*, Paris 1970, s. 297—304.

i warunki zewnętrzne funkcjonowania podmiotów ekonomicznych, a poprzez to na ich strategię i wyniki działalności.

Przysługujące Intercentrum uprawnienia, które wynikają z postanowień Traktatu Rzymskiego oraz następujących po nim skoordynowanych decyzji państw członkowskich EWG w dziedzinie polityki gospodarczej, oddają w ręce regionalnego ośrodka decyzyjnego środki służące celowemu kształtowaniu parametrów ekonomicznych, determinujących wybory podmiotów gospodarczych. Powstaje w ten sposób system częściowo kierowanego mechanizmu rynkowego, składającego się z kilku szczebli, z których każdy posiada możliwość kształtowania, w większym lub mniejszym zakresie, parametrów decyzji gospodarczych.

Wydarzeniem doniosłej wagi w sferze międzynarodowych stosunków ekonomicznych w Europie Zachodniej w okresie powojennym stało się takie instytucjonalne zorganizowanie tych stosunków, w którym prawo wpływania na niektóre parametry decyzji gospodarczych zostało przyznane szczeblowi ponadnarodowemu. Nie należy jednak zapominać, że proces ten, będący w stadium początkowym, pozostawił większość potencjału w zakresie kształtowania parametrów ekonomicznych na szczeblu krajowym, jak również poważny wpływ na nie pozostał w rękach dominujących oligopolistycznych grup kapitału.

Możliwość wyznaczania parametrów decyzji ekonomicznych może wynikać zarówno z potencjału ekonomicznego danego szczebla zarządzania, jak również z mocy prawa. W przypadku Intercentrum wynika on przede wszystkim z prawnie określonego zakresu jego kompetencji oraz niejako pośrednio z potencjału ekonomicznego właściwego władzy państwowej w krajach członkowskich i to w takim stopniu, w jakim skoordynowane decyzje szczebla ponadnarodowego zobowiązują szczebel narodowy do użycia potencjału jako wyznacznika parametrów decyzji podmiotów gospodarczych.

Możliwość wpływania na parametry rynkowe przysługuje również, w tym wypadku z racji posiadanego potencjału ekonomicznego, wielkim organizacjom gospodarczym, ich związkom, grupom kapitału o pozycji dominującej, producentom rolnym i ich związkom, pozostałym sektorom gospodarki oraz organizacjom pracowniczym (z tytułu wpływu na strukturę i warunki rynku pracy, koszt czynnika pracy).

Kształtowanie parametrów decyzji gospodarczych przez szczebel ponadnarodowy może określać granice autonomii podmiotów gospodarczych (np. regulacja prawna koncentracji) i nakierowywać ich decyzje zgodnie z intencjami Intercentrum i kierunkami polityki integracyjnej.

Dążąc do zapewnienia stabilności gospodarczej w ramach ugrupowania integracyjnego oraz efektywności jego działania, szczebel po-

nadnarodowy dysponuje, w różnym zakresie (*vide* stopnie i formy transferu decyzji gospodarczych), szeregiem instrumentów służących do realizacji uzgodnionych celów. Stopień ich wykorzystania — w EWG relatywnie niski wobec maksymalistycznych założeń — zależy od poziomu zaawansowania osiągniętego w procesie koordynacji celów i instrumentów wspólnej polityki ekonomicznej.

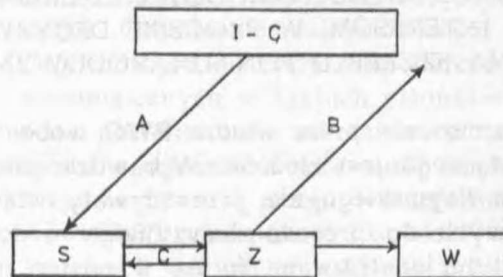
Jako przykłady narzędzi możliwych do wykorzystania, a w części w znacznej mierze wykorzystywanych, mogą służyć takie dziedziny oddziaływania, jak: regulacja importu i eksportu, cel, warunków płatniczych w obrotach zewnątrznych, ograniczenia dewizowe, ilościowe, pozataryfowe środki regulacji obrotów, regulacja warunków kredytu, cen, warunków transakcji, wpływanie na decyzje inwestycyjne, kształtowanie prawnych ram funkcjonowania przedsiębiorstw, regulacja prawna zatrudnienia, polityki socjalnej, kształcenia zawodowego, uprawnień interwencyjnych w dziedzinie koniunkturalnej i strukturalnej, warunki wewnątrzintegracyjnego przepływu towarów, osób, kapitałów, regulowanie konkurencji, związków między organizacjami gospodarczymi, stopnia koncentracji, kontroli nadużycia pozycji monopolistycznej, polityka fiskalna, regulacja i finansowanie sektorowe (polityka rolno, BiR), regionalne (regiony zaniedbane), polityka monetarna, finansów publicznych, polityka dochodowa etc. Pakiet instrumentów ekonomicznych będących w dyspozycji Intercentrum uzależnia tym samym sytuację podmiotów ekonomicznych od treści i kierunków jego decyzji w zakresie polityki integracyjnej.

Schemat 1 przedstawia system współzależności między decyzjami szczebli interetatycznego a warunkami działania podmiotów ekonomicznych.

Polityka ekonomiczna urzeczywistniana na szczeblu Intercentrum może zatem wpływać na struktury rynkowe i zewnętrzne warunki funkcjonowania podmiotów ekonomicznych, a przez to na ich strategię i wyniki działalności. Ta zależność między decyzjami szczebla ponadnarodowego a warunkami działania podmiotów ekonomicznych powoduje konieczną reakcję w postaci usiłowań włączenia się tychże podmiotów do procesu decyzyjnego w dziedzinie polityki ekonomicznej oraz jego modyfikacji w kierunku dla siebie korzystnym. Prowadzi to do prób oddziaływania na nadbudowę instytucjonalną Wspólnot, w formie działań pozarynkowych⁷, w celu uwzględnienia interesów grupowych pod-

⁷ Na temat teorii działań pozarynkowych por. K. R. Walker, *From economic theory to policy*, University of Chicago Press, Chicago 1945, s. 100—141 lub artykuł tegoż: *Beyond the Market* [w:] *Power in economics*, ad. K. W. Rothschild, Penguin, Harmondsworth 1971, s. 36—55 oraz H. Albert, *The neglect of sociology in economic science*, [w:] *ibidem*, s. 31—32.

SCHEMAT 1



I—C — Intercentrum (nadbudowa interetatyczna o charakterze instytucjonalno-politycznym rozumiana jako różnorodne formy podejmowania decyzji wspólnych)

S — struktury rynkowe i warunki zewnętrzne funkcjonowania podmiotów ekonomicznych (np. regulacja prawna funkcjonowania przedsiębiorstw, stopień koncentracji rynku, ceny czynników produkcji i ceny zbytu, efekty polityki interwencyjnej, warunki zatrudnienia)

Z — zachowanie i strategia podmiotów ekonomicznych (np. polityka alokacyjna, rynkowa, decyzje dotyczące podjęcia pracy)

W — wyniki działalności podmiotów ekonomicznych (np. rentowność, rozmiary i potencjał ekonomiczny, dochody i warunki pracy pracowników)

A — wpływ decyzji Intercentrum na kształtowanie się struktur rynkowych i warunków zewnętrznych funkcjonowania podmiotów ekonomicznych

B — działanie pozarynkowe, wyrażające się w próbach podmiotów ekonomicznych zrzeszonych w MEGI włączenia się do procesu decyzyjnego na szczeblu I—C i wywarcia wpływu na kształtowanie przezeń S

C — działanie rynkowe podmiotów ekonomicznych celem modyfikacji S

W występuje jako funkcja Z i pośrednio (Z jest funkcją S) jako funkcja S. S z punktu widzenia podmiotów ekonomicznych jest zmienną zależną (vide B i C).

miotów ekonomicznych w polityce kształtowania parametrów decyzji gospodarczych.

Potencjał Intercentrum, aczkolwiek osłabiony rozbieżnościami interesów narodowych, wymaga ze strony podmiotów ekonomicznych działania zorganizowanego, opartego o rozbudowaną, możliwie jednolitą strukturę, wyposażoną w środki do realizacji interesów grupowych. Międzynarodowe ekonomiczne grupy interesów działające na szczeblu EWG odpowiadają w przybliżeniu tym wymogom. W przybliżeniu, bowiem możliwości ich efektywnego wpływu na treść i kierunki polityki integracyjnej niosą ze sobą sumę uwarunkowań natury nie tylko ekonomicznej, lecz również politycznej, socjologicznej i prawnej. Określenie efektywności tego wpływu napotyka na szereg trudności o charakterze metodologicznym.

II. STOSUNEK WŁADZ WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ WOBEĆ UDZIAŁU MIĘDZYNARODOWYCH EKONOMICZNYCH GRUP INTERESÓW W PROCESIE DECYZYJNYM NA SZCZEBLU PONADNARODOWYM

Stanowisko zajmowane przez władze EWG wobec włączenia MEGI do procesu decyzyjnego jest złożone. Wprawdzie pierwotne założenia autorów Traktatu Rzymskiego nie przewidywały włączenia grup ekonomiczno-społecznych do procesu decyzyjnego w łonie EWG⁸ poza ograniczoną zinstytucjonalizowaną formą w postaci Komitetu Ekonomiczno-Społecznego⁹, jednak już w pierwszym Raporcie Generalnym uznano potrzebę ścisłej konsultacji i współdziałania, wręcz włączenia grup ekonomiczno-społecznych do prac na szczeblu EWG¹⁰.

Już w początkach istnienia tego ugrupowania integracyjnego uznano, że niekorzystne byłoby utrzymywanie kontaktów z grupami interesów szczebla narodowego¹¹, gdyż mogłoby to osłabiać i dezintegrować procesy unifikacyjne, nie mówiąc o politycznych implikacjach kolizji ze stanowiskami rządów państw członkowskich. Tworzenie się setek naczelnych, branżowych i wąsko wyspecjalizowanych międzynarodowych ekonomicznych grup interesów na szczeblu Wspólnot Zachodnioeuropejskich spotkało się z zachętą i aprobatą ze strony Komisji¹².

U podstaw tego nowego stosunku do międzynarodowych ekonomicznych grup interesów legły przyczyny dwojakiej natury. Pierwszą z nich była konieczność szczegółowej znajomości przez organa Wspólnot wąskich dziedzin życia gospodarczego, które miały być polem ich działalności. Nieocenionym źródłem pomocy w tym zakresie mogły być naczelne, branżowe i wyspecjalizowane grupy interesów. Drugą przyczyną pozytywnego stosunku władz Wspólnot była uświadomiona konieczność uzyskania poparcia i współdziałania ze strony wszystkich sektorów życia gospodarczo-społecznego dla uzyskania powodzenia prowadzonej polityki integracyjnej.

⁸ Z wyjątkiem ogólnikowych sformułowań zawartych w art. 213, 229 i 245 Traktatu Rzymskiego.

⁹ *Traité instituant la Communauté Économique Européenne*, art. 193—198, „Journal Officiel de la République Française” 1972, No 110.

¹⁰ *Premier Rapport Général sur l'activité de la Communauté 1-er janvier 1958—17 septembre 1958*, s. 14—15.

¹¹ K. E. Hammerich, *L'Union des Industries de la Communauté Européenne dans le Marché Commun*, Sveriges Industrieförbund, Sztokholm 1969.

¹² R. Pryce, *Interest groups in the Community*, European Community, London 5 V 1968, s. 13; Hammerich, *L'Union des Industries...*, s. 8 oraz w „Bulletin de la CEE” 1961, No 4, artykuł *Les organisations professionnelles groupées au plan de six et la Communauté*, s. 11.

Jeśli idzie o pierwszą przyczynę, wynikała ona z konfrontacji bardzo szerokiego pola zainteresowań organów EWG z ograniczonymi możliwościami aparatu administracyjnego pozostającego do dyspozycji centrum brukselskiego. Organom ponadnarodowym brakowało kontaktu i bezpośredniego dostępu do życia gospodarczo-społecznego i samych podmiotów ekonomicznych w krajach członkowskich. Mogły one polegać wyłącznie na pośrednictwie administracji narodowych, który to kanał miał ograniczoną drożność i sprawność działania oraz nie wykluczał możliwości zniekształcania przepływu informacji. Stąd też wynikała troska organów EWG o bezpośredniość dopływu informacji oraz wgląd i kontrolę egzekucji decyzji w zakresie przedsięwzięć integracyjnych.

Odpowiedzią na te problemy okazał się w znacznej mierze kontakt bezpośredni z międzynarodowymi ekonomicznymi grupami interesów. Tak więc organom Wspólnot, a szczególnie Komisji, potrzebny stał się kontakt z MEGI jako źródłem dopływu danych, pomocy ekspertów etc., w sumie szeregu elementów bazy wyjściowej dla procesu decyzyjnego¹³.

Włączenie międzynarodowych ekonomicznych grup interesów do procesu decyzyjnego na szczeblu EWG może w znacznym stopniu przyczyniać się do wypracowywania kompromisowych decyzji, stanowić o powodzeniu danego posunięcia zarówno w momencie podejmowania decyzji i jej przygotowania uprzedniego, jak również później w stadium realizacji. Poparcie MEGI może mieć także znaczenie w sytuacjach kryzysowych, wynikających z rozbieżności interesów narodowych¹⁴, kiedy consensus grup jest w stanie neutralizować różnice pozycji państw członkowskich. Stosunek władz Wspólnot Zachodnioeuropejskich do MEGI jest w kwestiach szczegółowych wypadkową zbieżności bądź kolizji intencji i interesów reprezentowanych przez obu partnerów.

III. ANALIZA FORM REALIZACJI CELÓW MEGI NA SZCZEBLU ORGANÓW EWG — TYPOLOGIA DOSTĘPU MEGI DO PROCESU DECYZYJNEGO INTERCENTRUM

Jeśli przyjąć, iż po pierwsze, istnieją wystarczające przesłanki zainteresowania międzynarodowych ekonomicznych grup interesów udziałem

¹³ Por. *Troisième Rapport Général sur l'activité de la Communauté* du 21 mars au 15 mai 1960, s. 135 oraz L. Armstrong, *Les groupes de pression qui hantent les couloirs de la CEE*, „Vision”, mars 1972, s. 46—50.

¹⁴ Por. na temat kryzysu w EWG w czerwcu 1965 r. J. C. Masclet, *L'Europe politique*, Presses Universitaires de France, Paris 1972, s. 28—29.

łem w procesie decyzyjnym na szczeblu EWG, po drugie — iż władze Wspólnot dostrzegają potrzebę i popierają funkcjonowanie tych grup oraz — po trzecie — iż praktyka dowodzi rosnącego w miarę postępów integracji zakresu omawianego zjawiska, celowa wydaje się analiza metod działania oraz obiektów oddziaływania grup.

1. FAZY PROCESU DECYZYJNEGO W EWG A DZIAŁANIA MEGI

Z punktu widzenia analizy metod i obiektów oddziaływania MEGI problemem pierwszorzędnej wagi jest mechanizm podejmowania decyzji w EWG i jego fazy. Nie bez wpływu bowiem na efektywność działania grup pozostaje etap procesu decyzyjnego, w którym możliwa jest interwencja zainteresowanej grupy¹⁵.

W proces decyzyjny Wspólnot Europejskich włączone są wszystkie powołane organy, choć zakres ich wpływu na decyzje jest istotnie zróżnicowany. Klasyczne pojęcie podziału władzy na ustawodawczą i wykonawczą nie ma zastosowania w odniesieniu do organów Wspólnot. Podstawowymi organami Wspólnot są: Komisja, Rada Ministrów, Parlament Europejski i Trybunał. Obok nich działa szereg organów o charakterze opiniotwórczym, z których najważniejszym jest Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Do najważniejszych funkcji Komisji należy inicjowanie działań Wspólnot, kontrola wykonywania decyzji i umów oraz pośredniczenie w wypracowywaniu wspólnego stanowiska rządów państw członkowskich. Rada Ministrów jest podstawowym organem decyzyjnym, który podejmuje decyzje we wszystkich kluczowych sprawach. W większości wypadków prace Rady polegają na rozpatrywaniu propozycji i projektów przedstawionych przez Komisję. Tandem Komisja—Rada łączy zatem kompetencje wykonawcze i prawodawcze.

Zasadnicza funkcja Parlamentu Europejskiego — kontrolna — nie jest w praktyce poparta sankcjami poza teoretyczną jak dotąd możliwością obalenia Komisji większością 2/3 głosów. Ma on znaczenie doradcze i opiniotwórcze. Trybunał Wspólnot realizuje prawną kontrolę nad działalnością organów wchodzących w skład Wspólnot.

Komitet Ekonomiczno-Społeczny złożony z przedstawicieli pracodawców, związków zawodowych i delegatów innych zorganizowanych kół gospodarczych jest organem doradczym, pozbawionym prawie inicjatywy.

Kontrola parlamentów narodowych nad polityką Rady jest czysto teoretyczna. Rządy państw członkowskich mają wpływ nieporównanie większy, choć bardziej ograniczony niż jest to w klasycznych organi-

¹⁵ Por. Pryce, *Interest groups...*, s. 13.

zaczach międzynarodowych ze względu na natychmiastową wykonalność decyzji¹⁶.

Proces decyzyjny w łonie Wspólnot jest niezwykle złożony ze względu na wielość *dramatis personae* gry decyzyjnej oraz skomplikowanie ścieżki decyzyjnej. W najogólniejszym jednak zarysie przedstawia się on jak w schemacie 2¹⁷.

Punktem wyjścia dla przyszłej decyzji może być Traktat bądź inne regulacje prawne Wspólnot, propozycje i inicjatywy Komisji, inicjatywy Rady Ministrów, rządów państw członkowskich bądź organizacji prywatnych. Schemat 2, pomimo swej relatywnej złożoności, nie może wyczerpać wszystkich zależności występujących w procesie decyzyjnym, ani wskazać wszystkich możliwości włączenia się do procesu decyzyjnego, jakie mogą wykorzystywać grupy. Ilustruje on typową, ale zarazem najdłuższą ścieżkę decyzyjną oraz rolę różnych organów organizacji w wypracowywaniu ostatecznych decyzji, dyrektyw i norm prawnych. Każda konkretna decyzja charakteryzuje się inną, dłuższą lub krótszą ścieżką, zależnie od jej treści, charakteru i stopnia kontrowersyjności. Jest to zatem schemat służący jedynie jako punkt odniesienia. Na przykład, jeśli podstawowe regulacje w dziedzinie polityki rolnej przebywały całą długość ścieżki decyzyjnej, to szereg wykonawczych aktów zostało ustanowionych na dużo krótszej drodze. Po ustaleniu bowiem podstawowych zasad tej polityki nie było potrzeby tak długich konsultacji. Oznacza to w praktyce ograniczenie fazy Rada—Komisja. Zdarzają się jednak, choć rzadko, przypadki odwrotne, kiedy Rada samodzielnie podejmuje działanie. Dotyczy to na ogół decyzji szczególnej wagi, jak np. przejście z jednego do drugiego etapu integracji czy zażegnanie kryzysu instytucjonalnego w 1965 r. W tych wypadkach z kolei pierwsza faza — Komisja — jest zredukowana do minimum¹⁸.

Po podjęciu wybranego zagadnienia przez komisje oraz wstępnym ukierunkowaniu następuje etap prac studialnych zleconych jednej z dyrekcji generalnych. Ten właśnie etap prac wstępnych ma pierwszorzędne znaczenie z punktu widzenia grup interesów. Fiasko prób wpłynięcia na treść pierwszego raportu opracowanego przez Dyрекcję Generalną, który już sam w sobie jest kompromisem między różnymi stanowiskami, może oznaczać utratę szans na wywarcie jakiegokolwiek

¹⁶ N. J. De Grave, *Dimension européenne du syndicalisme couvriér*, Bruksela 1968, tekst powielony.

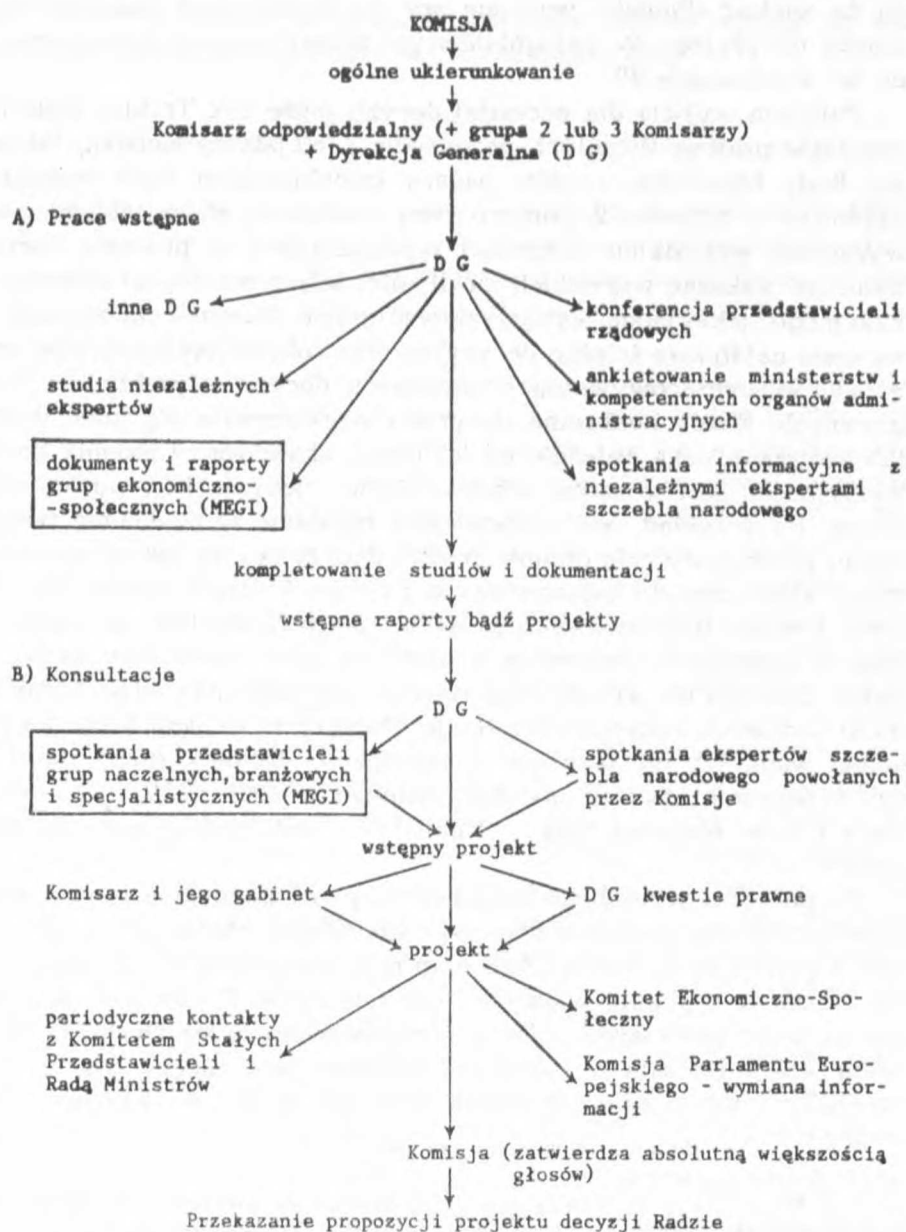
¹⁷ J. Meynaud, D. Sidjanski, *Les groupes de pression dans la Communauté Européenne*, Editions de l'Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles 1971, s. 488—489.

¹⁸ D. Sidjanski, *Pressure Groups in the European Economic Community*, [w:] *European Integration*, M. Hodges, Harmondsworth 1972, s. 404.

SCHEMAT 2

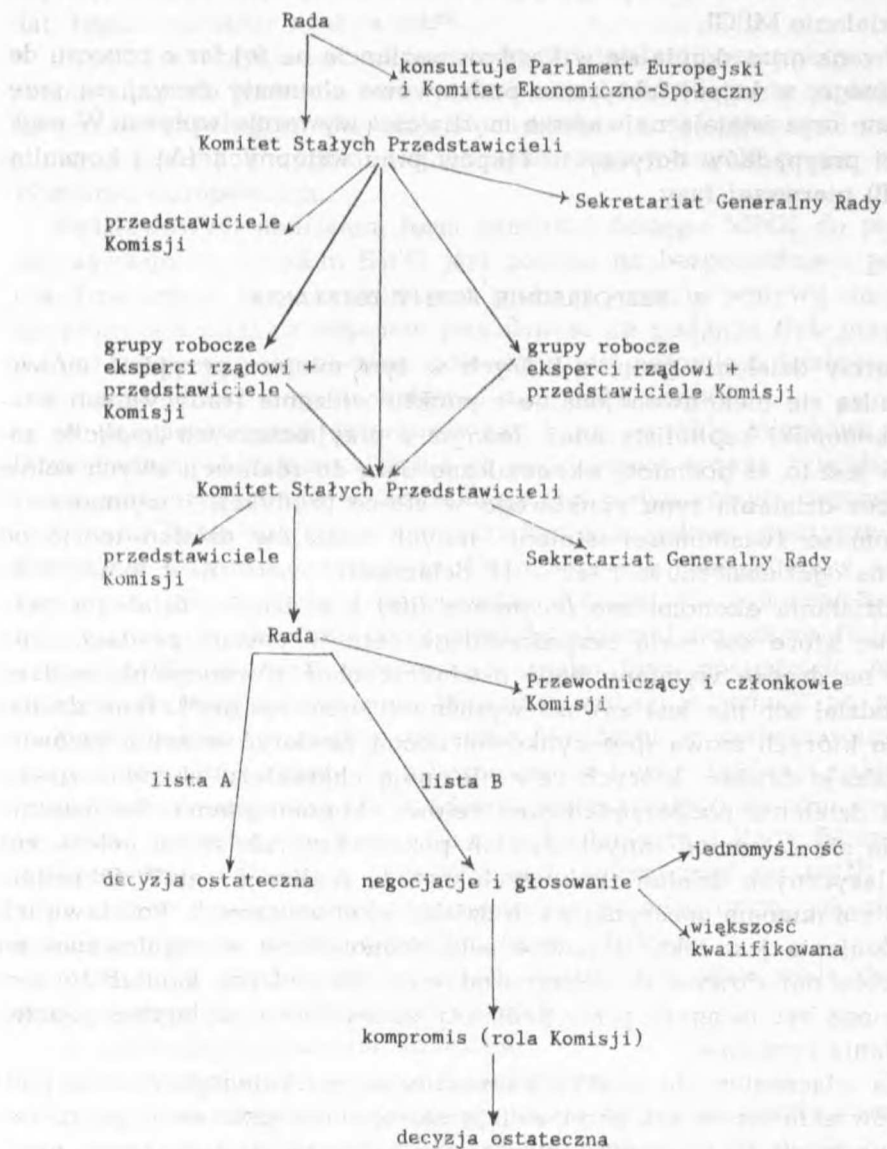
Schemat procesu decyzyjnego

FAZA 1: KOMISJA



U w a g a: w trakcie fazy pierwszej Komisja może żądać od Rady wyrażenia opinii bądź akceptacji.

FAZA 2: RADA—KOMISJA



wpływu na kształt przyszłej decyzji. Wynika to z faktu, iż dalsze etapy konsultacji, ze względu na ich charakter bardziej oficjalny niż prac wstępnych, są na ogół mniej podatne na wywieranie nacisku i uzyskiwanie pożądanego wpływu. Druga faza, w której współdziała tandem Rada Ministrów—Komisja jest jeszcze w mniejszym stopniu podatna na działanie MEGI.

Uwaga grup skupia się w każdym wariancie na tej fazie procesu decyzyjnego, w której faktycznie podstawowe elementy decyzji są przesądzone oraz istnieją największe możliwości wywarcia wpływu. W większości przypadków dotyczy to etapów prac wstępnych (A) i konsultacji (B) pierwszej fazy.

2. BEZPOŚREDNIE FORMY DZIAŁANIA

Formy działania grup, o których w tym miejscu przyjdzie mówić, wydadzą się niekonwencjonalne z punktu widzenia tradycyjnych analiz ekonomiki kapitalistycznej. Jednym z przyjmowanych *implicite* założeń jest to, iż podmioty ekonomiczne dążą do realizacji swych celów poprzez działania typu rynkowego w sferze produkcji i wymiany.

Pomimo świadomości istnienia innych rodzajów działań teoria od nich na ogół abstrahuje. I tak J. H. Schumpeter rozróżnia z jednej strony, działania ekonomiczne (*economic life*) a z drugiej działania polityczne, które nie mają bezpośredniego celu w postaci zawłaszczania dóbr na drodze wymiany bądź produkcji, choć równocześnie podaje, że podział ten nie jest zawsze wyraźny i jednoznaczny¹⁹. Inne działania, o których mowa (pozarynkowe), mogą zawierać w sobie zarówno te rodzaje działań, których cele nie mają charakteru ekonomicznego, jak i działania podporządkowane celowi ekonomicznemu. Te ostatnie różnią się zatem od innych działań pozarynkowych swym celem, zaś od klasycznych działań rynkowych metodą realizacji celu²⁰. Określimy je zatem mianem pozarynkowych działań ekonomicznych. Podstawą ich wyróżnienia jest fakt, iż pewne cele ekonomiczne w regulowanej na szczeblu narodowym i międzynarodowym gospodarce kapitalistycznej nie mogą być osiągnęte przez podmioty ekonomiczne wyłącznie poprzez działania rynkowe.

Za włączeniem do analizy ekonomicznej tej kategorii działań podmiotów ekonomicznych przemawiają następujące argumenty: po pierwsze, podmioty ekonomiczne włączają te kategorie działań, czego przy-

¹⁹ J. H. Schumpeter, *Theory of Economic Development*, Harvard University Press 1934, t. 1, s. 11, za: *Power in economics*, s. 36.

²⁰ Walker, *Beyond the Market*, s. 36—37.

kładem są będące przedmiotem tych rozważań działania ekonomicznych grup interesów, do arsenału swych zachowań w sferze ekonomicznej; po drugie, jakkolwiek opis wyjaśniający zjawiska ekonomiczne, który abstrahuje od tych działań, jest niepełny i nie odzwierciedla rzeczywistości; po trzecie, działania te są same w sobie źródłem zmian dat, reguł i struktur rynkowych²¹.

Typowym przykładem ekonomicznych działań pozarynkowych zarówno z punktu widzenia celów, jak i metod ich osiągania są działania zorganizowanych grup ekonomicznych interesów skierowanych na osiągnięcie pożądaných regulacji prawnych stanowionych przez organa Wspólnot Europejskich.

Podstawowym podziałem form działań i dostępu MEGI do procesu decyzyjnego na szczeblu EWG jest podział na bezpośrednie i pośrednie. Działaniem bezpośrednim jest próba wywarcia wpływu na decyzję poprzez kontakt z organem powołanym do podjęcia (lub przygotowania) tej decyzji. Działaniem pośrednim jest natomiast działanie skierowane na obiekt mogący wpływać na autora decyzji.

W przypadku grup zorganizowanych na szczeblu Wspólnot takim bezpośrednim obiektem działania są podstawowe organa Wspólnot. Ze ściśle prawnego punktu widzenia Rada jest podstawowym organem decyzyjnym. Takie spojrzenie nie odzwierciedla jednak praktycznej roli Komisji w procesie decyzyjnym. Dużo mniejsza rola organów konsultacyjnych, jak: Parlament Europejski i Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz innych ciał doradczych mogłaby skłaniać do zakwalifikowania działań MEGI do nich adresowanych jako form pośrednich. Analiza procesu decyzyjnego w łonie Wspólnot wskazuje jednak na nierozdzielność całego kompleksu organów Wspólnot w podejmowaniu decyzji. Z tego też względu jako bezpośrednie formy działania należy zakwalifikować wszystkie akcje adresowane do całego zespołu organów Wspólnot, a zwłaszcza Rady, Komisji, Parlamentu i Rady Ekonomiczno-Społecznej. Mówiąc o tych organach należy mieć na myśli wszystkie służby uczestniczące w procesie przygotowawczym, jak również komitety i grupy *ad hoc* powoływane w ich łonie.

W ramach działań bezpośrednich istotne znaczenie mają dwa rodzaje dostępu do organów decyzyjnych:

- a) zinstytucjonalizowane (oficjalne),
- b) niezinstytucjonalizowane (nieoficjalne).

Podział ten dotyczy w większej mierze formy niż istoty ewentualnego wpływu. Kontakty oficjalne, niekoniecznie ich treść, ale fakt zaistnienia, są publicznie odnotowywane, podczas gdy kontakty nieofi-

²¹ *Ibidem*, s. 38, 44.

cialne otoczone są barierą dyskrecji. Ilość kontaktów oficjalnych nie dorównuje ilości kontaktów nieoficjalnych. Kontakty oficjalne dotyczą wymiany informacji i konfrontacji stanowisk między Komisją a zainteresowanymi grupami oraz konsultacji grup przez komisje w konkretnych sprawach. Wymiana informacji i konfrontacja stanowisk dokonuje się w postaci zebrań informacyjnych wysokich funkcjonariuszy komisji i kierownictwa grup²², udziału tychże w kongresach MEGI, organizacja wspólnych seminariów poświęconych wybranym problemom, konferencji. Konsultacja grup ma charakter bardziej techniczny, dotyczy głównie fazy studiów nad projektem decyzji. Ta forma kontaktu i w tej fazie opracowywania decyzji ma znaczenie szczególne ze względu na możliwość przedstawienia argumentacji technicznej. Żądając danych technicznych i szczegółowych danych branżowych Komisja przekazuje grupie swoją dokumentację, co stanowi nieocenioną informację dla zainteresowanej MEGI. W dalszej fazie przygotowywania projektu decyzji Komisja może zażądać od grupy pisemnego raportu na dany temat, powołać ekspertów delegowanych przez grupę, włączyć ich do grup roboczych *ad hoc* tworzonych przez komisje. Prezentacja stanowiska może wpływać także z własnej inicjatywy grupy.

Oficjalne kontakty grup i władz Wspólnot mogą przybierać formy bardziej zinstytucjonalizowane w postaci uczestnictwa w komitetach doradczych działających w liczbie około czterdziestu²³. Pomimo przewagi w większości komitetów doradczych delegatów desygnowanych przez rządy krajowe, grupy szczebla Wspólnot posiadają w nich znaczące miejsce. Szczególnie rozwinięty oraz udostępniony grupom jest system doradczych komitetów ds. polityki rolnej.

Niemniej ważne są dla MEGI kontakty niezinstytucjonalizowane i nieoficjalne, co podkreśla wielu autorów, jak również przedstawiciele MEGI²⁴. Kontakty nieoficjalne dotyczą w głównej mierze Komisji. Są to: spotkania i dyskusje prywatne funkcjonariuszy komisji i MEGI, przyjęcia tzw. *aperitiifs*, częste kontakty telefoniczne itd. Kontakty nieoficjalne dają szeroką gamę możliwości wymiany informacji oraz wywierania nacisku, zaś ich charakter dyskrecjonalny sprzyja efektyw-

²² Np. w związku z negocjacjami rundy Kennedy'ego odbywały się spotkania (*hearings*) z przedstawicielami MEGI dotyczące ustalenia listy wyjątków, zorganizowane przez Komisję.

²³ Meynaud, Sidjanski, *Les groupes...*, s. 533.

²⁴ Wagę kontaktów nieoficjalnych podkreślał, stawiając je wręcz na pierwszym miejscu, Sekretarz Generalny OECMT (Organizacja Europejska Światowej Konfederacji Pracy) ankietowany przez autora w 1973 r. oraz przedstawiciel UNICE, por. także K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęmowanie decyzji w EWG*, Warszawa 1974, s. 22, 201; Z. M. Klepacki, *Międzynarodowe grupy nacisku w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, „Zeszyty Naukowe SGPiS” 1970, nr 70, s. 166.

ności działania. Ich zaletą jest również to, że nie są wiążące dla żadnej ze stron²⁵ oraz dotyczą codziennej praktyki i wszystkich szczebli administracji Wspólnot. Szczególne znaczenie posiada ten typ kontaktów dla grup pozbawionych możliwości kontaktów oficjalnych. Dotyczy to zwłaszcza grup szczebla narodowego i grup businessu²⁶ (np. FIAT posiada stałe biuro w Brukseli) oraz grup pozbawionych stałych konsultacji z Komisją, jak np. Stała Konferencja Izb Handlowych. Natomiast dla grup uznanych za reprezentantów określonych sektorów życia gospodarczego Wspólnot kontakty nieoficjalne są komplementarne względem kontaktów oficjalnych. Niektóre rodzaje kontaktów nieoficjalnych, związane z wydatkami, są głównie dostępne dla grup zasobnych w środki finansowe.

Rola kontaktów niezinstytucjonalizowanych w wypracowywaniu stanowiska Komisji jest znacząca. Zgodnie ze schematem procesu decyzyjnego Wspólnot interwencja grup dotyczy kolejnych faz przygotowywania decyzji. W fazie studiów Komisja otrzymuje od MEGI dane i informacje techniczne, włącza je do konsultacji w dalszych fazach opracowywania projektu. Wpływ grup jest realizowany przez udział w grupach roboczych, informowanie Komisji o stanowisku grupy, prace studialne, kontakty oficjalne i nieoficjalne zarówno przez ekspertów grup, jak i na szczeblu najwyższym, jak np. wystąpienie prezydenta Związku Przemysłu Wspólnot (UNICE) do przewodniczącego Komisji. Interwencje grup dotyczą najczęściej działań podjętych przez Komisję, nierzadko jednak grupy występują z własną inicjatywą. Sprzyja temu rozbudowa aparatu grup w Brukseli i coraz częstsze są przypadki inicjowania regulacji wspólnorynkowych przez MEGI.

3. POŚREDNIE FORMY DZIAŁANIA

Pośrednie formy działania oznaczają realizację tego samego celu, którym jest wpływ na decyzje instancji Wspólnot, tym razem drogą okrężną. Do pośrednich form działania, a zatem tych, w których występuje element trzeci między grupą a organem Wspólnot zaliczamy próby oddziaływania na szczebel narodowy:

- a) rządowy,
- b) opinię publiczną.

Działanie grup skierowane na rządy krajów członkowskich mają na celu skłonienie rządów do wykorzystania ich udziału w procesie decyzyjnym Wspólnot dla realizacji celu pożądanego przez grupę. I tym

²⁵ Wypowiedź przedstawiciela UNICE, Nancy, 3 V 1973.

²⁶ Por. Meynaud, Sidjanski, *Les groupes...*, s. 499.

razem mówiąc o rządach krajów członkowskich należy mieć na uwadze całość aparatu rządowego, który uczestniczy w zarządzaniu sferami dotyczącymi Wspólnot.

Działania pośrednie mogą występować samodzielnie, ale najczęściej mają one charakter pomocniczy w stosunku do działań bezpośrednich. Przykładem samodzielnego występowania działań pośrednich była akcja podjęta przez grupy naczelne producentów przemysłowych, rolnych i związki zawodowe wobec rządów krajów członkowskich w trakcie kryzysu instytucjonalnego w 1965 r.

W działaniach pośrednich MEGI mogą korzystać z bezpośredniego dostępu do rządu kraju członkowskiego, co jest rzadkie, bądź użyć pośrednictwa grupy interesów danego kraju, będącej członkiem MEGI. Znaczenie drogi pośredniej wynika z faktu nadal dominującej roli stanowisk krajów członkowskich w osiąganiu wspólnorynkowych decyzji. Wykorzystanie grupy narodowej wymaga istnienia takowej, posiadania przez nią wystarczającej siły wpływu na rząd bądź opinię publiczną oraz zgodności stanowisk grupy narodowej i MEGI.

Efektywność działania pośredniego w skali Wspólnot zależy ponadto od stopnia zgodności grup narodowych w łonie danej MEGI oraz zbieżności rezultatów presji grup w poszczególnych krajach. Zastrzeżenia te czynią z działań pośrednich cenne uzupełnienie działań bezpośrednich, natomiast nie gwarantuje powodzenia jako drogi wyłączonej.

Oddziaływanie na opinię publiczną może dotyczyć części bądź całości terytorium Wspólnot. Jest ono drogą podwójnie określoną w stosunku do omawianej poprzednio, gdyż pośrednikami są grupa narodowa i opinia publiczna. Dotyczy zazwyczaj części opinii publicznej, a zwłaszcza zainteresowanych środowisk zawodowych. Mobilizowanie opinii publicznej dokonywane jest głównie za pośrednictwem kampanii w środkach masowego przekazu i pośrednio ma wpływ na stanowisko rządu na szczepku EWG. Metoda ta jest rzadko stosowana przez grupę producentów przemysłowych i rolnych. Chętnie natomiast korzystają z niej grupy mające bardziej masowy charakter — konsumentów i pracowników najemnych²⁷.

IV. ANALIZA OBIEKTÓW ODDZIAŁYWANIA

Znakomita większość zabiegów MEGI jest skierowana na podstawowe cztery organy: Komisję, Radę, Parlament i Radę Ekonomiczno-Społeczną. Waga tych organów jest niewspółmierna. Z jednej strony mamy do czynienia z tandemem Komisja—Rada, który koncentruje pod-

²⁷ Klepacki, *Międzynarodowe grupy...*, s. 168.

stawowe kompetencje decyzyjne oraz z drugiej z Parlamentem i Radą Ekonomiczno-Społeczną, wyposażonymi wyłącznie w kompetencje konsultatywne.

W myśl poprzedniej kwalifikacji dostęp MEGI do tych organów ma charakter bezpośredni. Z uwagi jednak na różną ich rolę w procesie decyzyjnym dostęp do tandemu Komisja—Rada ma znaczenie zasadnicze, podczas gdy wpływ na Parlament i Radę Ekonomiczno-Społeczną odgrywa wtórną rolę²⁸.

1. KOMISJA I RADA MINISTRÓW

Tandem Komisja—Rada jest centralnym organem decyzyjnym Wspólnoty. Poza analizą prawno-instytucjonalną dowodzi tego zainteresowanie MEGI dostępem do tych organów, a zwłaszcza Komisji (jako autora projektów większości decyzji). Oznacza to, że działanie MEGI koncentruje się wokół realnych ośrodków decyzji i władzy.

Oryginalność rozwiązania zawartego w Traktacie Rzymskim polega na powierzeniu gestii decyzyjnej zespołowi dwu organów, które reprezentują: Komisja — interesy Wspólnot i Rada — interesy krajów członkowskich. Rada będąca ostatnią instancją decyzyjną jest jednak zobowiązana do działania na podstawie projektów przedstawionych przez Komisję. Biorąc pod uwagę ograniczenie pola manewru Rady w stosunku do propozycji Komisji, należy stwierdzić, iż kompetencje tejsze wybiegają daleko poza zwykłe, zdawałoby się, przygotowywanie projektów decyzji. Określenie „tandem” trafnie nazywa związek tych dwóch organów, w którym faktyczny wpływ na decyzje przypada również Komisji.

Komisja jako organ administracyjny i zarazem polityczny jest najbardziej, o czym była mowa, podatna na działania MEGI. Jest nimi również zainteresowana. Władza Komisji nie wynika wyłącznie z przydzielonych jej przez Traktat uprawnień wykonawczych i administracyjnych oraz ze współpracy przy podejmowaniu decyzji z Radą. Komisja, jako główny adresat działań MEGI, negocjator kompromisów i arbiter sporów, pewien udział we władzy pozyskuje od międzynarodowych ekonomicznych grup interesów²⁹. Ekonomiczny potencjał tych grup ar-

²⁸ Ankietowany przez autora Sekretarz Generalny OECMT zalicza do podstawowych kontakty z Komisją, zaś jako uzupełnienie traktuje Parlament Europejski i Radę Ekonomiczno-Społeczną, zaś kontakt z Radą uważa za bardzo ograniczony. Analogicznie przedstawiciel UNICE jako pierwszoplanowy określa kontakt z Komisją, pozostałe traktując jako uzupełniające.

²⁹ L. Vallu, *Rola centralnych organów w politycznym mechanizmie integracji*, [w:] *Ekonomiczne i polityczne mechanizmy integracji kapitalistycznej*, Wrocław 1976, s. 382.

tykułowany politycznie przez Komisję wzmacnia jej pozycję wobec Rady i państw członkowskich. Sprzeczności interesów w łonie i między MEGI osłabiają znaczenie tej zależności.

Dostęp MEGI do Rady jest poważnie utrudniony ze względu na międzynarodowy charakter tego organu. Oficjalne formy działania sprowadzają się do wysłania dokumentów do Rady. Czasami kontakt zostaje nawiązany za pośrednictwem konsultowanych przez Radę Komitetów Doradczych oraz w ograniczonej mierze Komitetu Stałych Przedstawicieli. Nieoficjalne formy działania wobec Rady są dużo rzadszym instrumentem niż wobec Komisji. Najbardziej skutecznym jest pośrednictwo narodowych grup interesów.

2. KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY, PARLAMENT EUROPEJSKI I TRYBUNAŁ WSPÓLNOT

Najbardziej predystynowanym, ze względu na swój skład, do przenoszenia presji MEGI jest Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Ani on jednak, ani Parlament nie mogą w sposób wiążący wpływać na Komisję i Radę. Pozostają zatem na uboczu zainteresowań MEGI.

Grupy społeczne Wspólnot nie są jako takie reprezentowane w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym. Niektóre z naczelnych grup pełnią jedynie funkcję koordynatora, wszystkim zaś przysługuje status obserwatora. Stanowi on zatem wyłącznie dogodne forum dla prezentacji stanowiska grup, zwłaszcza naczelnych. Najbardziej zainteresowane Komitetem są związki zawodowe.

Parlament jest organem opiniodawczym dla Komisji i Rady, działającym w perspektywie politycznej i głównie narodowej. Stąd brak zainteresowania MEGI ściślejszymi związkami. Największe zainteresowanie Parlamentem przejawiają grupy pracowników najemnych.

Trybunał kontroluje legalność działań instancji Wspólnot. Jego werdykty mają duże znaczenie dla stosowania prawa w EWG i posiadają moc wiążącą dla rządów, organów Wspólnot i osób prawnych. Brak jest danych wskazujących na udane próby oddziaływania MEGI na działalność Trybunału.

V. WSPÓŁZALEŻNOŚĆ INTERCENTRUM—MEGI

Stopień, w jakim dezyderaty międzynarodowych ekonomicznych grup interesów stanowić mogą element polityki integracyjnej, jest wyznaczany przez następujące czynniki: zgodność stanowisk grup narodo-

wych na szczeblu regionalnym, znaczenie dziedziny reprezentowanej przez określoną grupę i ciężar ekonomiczny danej branży, eliminacja sprzeczności pożądaných celów, jakość merytoryczna prezentowanego stanowiska i wreszcie umiejętność oraz możliwości wywierania wpływu na centrum decyzyjne.

Z punktu widzenia Intercentrum niebagatelne znaczenie ma dyspersja decyzji ekonomicznych na różnych szczeblach ich podejmowania oraz stopień zgodności tych decyzji z kierunkami polityki prowadzonej przez organy Wspólnot. Z tego też względu, zależnie od rodzaju podejmowanej decyzji, może mieć miejsce jedna z czterech modelowych sytuacji w sferze relacji Intercentrum — międzynarodowa ekonomiczna grupa interesów:

- a) w wypadku zgodności interesów reprezentowanych przez MEGI z treścią decyzji bądź polityki proponowanej przez Intercentrum występuje poparcie MEGI dla organu inicjującego lub akcja na rzecz samej decyzji;
- b) brak zgodności interesów MEGI z prowadzoną przez Intercentrum polityką lub brak pożądaney polityki powoduje wysuwanie przez grupę żądań pod adresem ośrodka decyzyjnego zaniechania danej polityki bądź podjęcia postulowanej;
- c) gdy treść proponowanej przez Intercentrum polityki jest kontrowersyjna, Intercentrum występuje do MEGI z żądaniem poparcia;
- d) treść polityki bądź określona decyzja są neutralne z punktu widzenia interesów MEGI.

Sytuacja wzajemnej zależności i niejako sprzężenia zwrotnego stanowić może, zależnie od stopnia zbieżności dążeń Intercentrum i międzynarodowej ekonomicznej grupy interesów, element hamujący bądź przyspieszający realizację polityki integracyjnej.

W szerszym aspekcie polityki ogólnej czynniki determinujące stanowisko Intercentrum oraz wiodących grup interesów wynikają, oczywiście, z klasowego charakteru państw tworzących ugrupowanie integracyjne Europy Zachodniej. W kwestiach szczegółowych do głosu dochodzą doraźne interesy grupowe. Schemat interakcji między międzynarodowymi ekonomicznymi grupami interesów i Intercentrum może przybrać trojaką formę, zależnie od siły i dążeń obu stron.

Pierwsza z nich zwana schematem interpretacji liniowej zakłada jednokierunkowe oddziaływanie MEGI na Intercentrum, w której to sytuacji przedmiot oddziaływania, tzn. centrum decyzyjne, może jedynie przyjąć bądź odrzucić interwencje ze strony grupy/MEGI.

Druga forma oznacza schemat równowagi sił, w którym ma miejsce wzajemne oddziaływanie partnerów.

Trzeci schemat dotyczy sytuacji nierównowagi sił przy wzajemnym

oddziaływaniu partnerów, z których jeden jest słabszy. Występowanie tych schematów interakcji zależy od przedmiotu ewentualnej decyzji oraz konkretnej sytuacji obu stron. Istota interakcji między międzynarodowymi ekonomicznymi grupami interesów z regionalnym ośrodkiem decyzyjnym wydaje się wskazywać na celowość zwrócenia uwagi na aspekt decyzyjny i instytucjonalny procesów integracyjnych w rozwiniętej gospodarce zachodnioeuropejskiej.

Pomimo tego, że brak szczegółowych branżowych analiz monograficznych wpływu MEGI na treść i kierunek polityki integracyjnej skłania do daleko posuniętej ostrożności w formułowaniu wniosków, stopień zorganizowania oraz analiza obiektów zainteresowania MEGI pozwala na wysunięcie hipotezy, iż proces tworzenia się i działalność tych organizmów oraz ewolucja szczebla decyzyjnego w EWG w kierunku ponadnarodowym są zjawiskami wzajemnie sprzężonymi, zaś działanie MEGI koncentruje się wokół rzeczywistych ośrodków decyzyjnych w zakresie polityki gospodarczej, w celu optymalizacji warunków funkcjonowania podmiotów w nich zrzeszonych.

Proces dostosowywania się w zorganizowanych międzynarodowych ekonomicznych grupach interesów podmiotów ekonomicznych do nowych warunków, tworzonych przez ewolucję szczebla zarządzania we Wspólnotach Zachodnioeuropejskich, może być nie tylko efektem procesu integracji, ale także jego akceleratorem.

Jacek Saryusz-Wolski

PARTICIPATION OF INTERNATIONAL ECONOMIC GROUPS
OF INTERESTS IN DECISION-MAKING PROCESS
AT THE EEC LEVEL

Observation of the process of formation and consolidation of international economic groups of interests within the EEC points at a relationship between this process and progress in the West European integration. An attempt could be made to explain the nature of this relationship by putting and answering the following questions:

— what are the prerequisites of the interest displayed by international economic groups of interests in their participation in the decision-making process at the level of the institutions of European Community?

— what is the access of these groups to the decision-making process in the EEC?

The answer to these questions is a task of the present article. It is also a starting point for explanation of the crucial issue concerning the analyzed problem, and namely — whether and to what extent activities of the groups of interests determine the contents and direction of integration processes within the EEC.

The author analyzes two categories of prerequisites behind participation of international economic groups of interests in the decisionmaking process at the EEC level, i.e. transfer of goals and competences of the economic policy into the supranational level, and desire of economic units associated in groups of interests to optimize external conditions of their functioning through extramarket activities.