

Leszek Graniszewski

Udział grup interesu w rządzeniu transnarodowym

SŁOWA KLUCZOWE:

grupy interesu, rządzenie transnarodowe, globalizacja, sieci

Wstęp

Artykuł ten dotyczy analizy udziału grup interesu w różnych wymiarach procesu określanego jako rządzenie transnarodowe lub rządzenie globalne. Grupy interesu są wszechobecnym zjawiskiem we współczesnych społeczeństwach i ich systemach politycznych, szczególnie odkąd zostały uznane przez demokratyczne reżimy polityczne za ważnych aktorów oraz partnerów w stosunkach politycznych. Są jedną z instytucji, za pomocą których obywatele wyrażają swoje żądania i interesy. Inaczej mówiąc, grupy interesu są ważnym kanałem, poprzez który obywatele komunikują się z rządzącymi¹.

Według Stanisława Ehrlicha² grupy interesu są formą reprezentacji funkcjonalnej, występując w imieniu interesów ludzi nie tylko w związku z ich miejscem zamieszkania i obok ich reprezentantów terytorialnych w ramach danego okręgu wyborczego. W ten sposób jednostki są reprezentowane ze względu na ich miejsce w stosunkach pracy, wykonywany zawód, troskę o środowisko naturalne w miejscu zamieszkania lub na

¹ R. Meissner, *The Transnational Role and Involvement of Interest Groups in Water Politics: a Comparative Analysis of Selected Southern African Case Studies*, Pretoria 2005, s. 1.

² S. Ehrlich, *Reprezentacje funkcjonalne*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 9.

całym świecie, bycie konsumentem albo pacjentem. Grupy interesu pełnią dwie podstawowe funkcje: reprezentacji interesów i wywierania nacisku (wpływu) na rządzących w celu zapewnienia realizacji tych interesów przez decydentów na szczeblu lokalnym, narodowym i ponadnarodowym. Wzrastające znaczenie i zasięg rządzenia transnarodowego implikuje pytanie o sposoby jego uprawomocnienia. I w tym kontekście ma znaczenie funkcja reprezentacyjna grup interesu oraz organizacji pozarządowych (*non-governmental organizations* – NGOs) jako przedstawicieli i pośredników między społeczeństwami i decydentami.

Rolę grup interesu można sprowadzić do następujących kwestii³:

- definiowanie i wskazywanie problemów różnego rodzaju (np. ekologicznych, społecznych, ekonomicznych);
- wskazywanie argumentów na rzecz określonych sposobów rozwiązania tych problemów oraz podejmowanie działań w tym celu⁴;
- grupy jednostkowych interesów mogą wywrzeć skuteczniej wpływ niż grupy o bardziej ogólnym charakterze;
- grupy interesu mają mniej możliwości oddziaływania na tzw. *high politics* (np. polityka bezpieczeństwa i obrony) niż na tzw. *low politics* (np. polityka ekologiczna);
- relacje między rządami i grupami interesu są wzajemne, ale to raczej te pierwsze wykorzystują NGOs do swoich celów politycznych niż odwrotnie;
- grupy interesu często działają raczej na rzecz zachowania status quo niż dokonywania zmian prawa⁵.

Pytania i hipotezy badawcze

Identyfikacja problemu badawczego wymaga postawienia określonych pytań badawczych:

³ M. Hannah, *Issue Advocacy on the Internet, part 1*, PBS Online: Mediashift (May 7). <http://www.pbs.org/mediashift/2009/05/issue-advocacy-on-the-internet-part-1127.html>.

⁴ Greenpeace, Amnesty International, Lekarze Bez Granic to przykłady organizacji pozarządowych podejmujących działania na rzecz przeciwdziałania określonym globalnym problemom. Ponadto działania na szczeblu transnarodowym przyczyniają się do tworzenia globalnego społeczeństwa obywatelskiego. Jednak udział grup interesu w rządzeniu globalnym nie daje im konkretnej władzy i zinstytucjonalizowanego wpływu ze względu na występowanie wśród nich sprzecznych interesów.

⁵ Ch.W. Kegley, Jr., S.L. Blanton, *World Politics: Trend and Transformations*, 12th ed., Boston 2011, s. 183.

- W jakim zakresie i w jakich obszarach polityki zaznacza się działalność transnarodowych grup interesu?
- W jakim zakresie grupy interesu jako aktorzy transnarodowi łączą wewnętrzne i międzynarodowe obszary polityki oraz zacierają dotychczasowy podział na sferę publiczną i prywatną w funkcjonowaniu społeczeństw?
- W jakim stopniu aktorzy pozapaństwowi zmieniają dotychczasowe relacje między państwami i społeczeństwami (rządami i obywatelami) na poziomie narodowym i ponadnarodowym?

Postawione pytania i hipotezy badawcze są punktem wyjścia analizy przeprowadzonej w tym artykule. Jej głównym celem jest zrozumienie roli grup interesu i form ich zaangażowania w rządzenie transnarodowe.

Aspekty metodologiczne i teoretyczne funkcjonowania grup interesu

Teoria pluralizmu grup jest narzędziem opisu funkcjonowania grup interesu w różnych systemach i reżimach politycznych, mimo jej różnych przekształceń, wariantów i „mutacji” w postaci m.in.: neopluralizmu, teorii kolektywnego działania Mancura Olsona (jako wariantu teorii racjonalnego wyboru), neokorporacjonizmu, pluralizmu sieciowego⁶.

Pluralistyczne ujęcie polityki podkreśla, że polityka publiczna jest stanem równowagi osiągniętym w wyniku rywalizacji między konkurującymi ze sobą grupami interesu. Natomiast instytucje publiczne odgrywają niezależną rolę, ale wyłącznie jako grupa interesu na tle innych grup interesu. Teoria pluralizmu grup interesu poddana została krytyce ze względu na to, że w zbyt małym stopniu uwzględnia dostęp słabszych grup do publicznego procesu decyzyjnego. Ponadto instytucje dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego mogą być wykorzystywane przez wpływowe grupy interesu do opóźniania procesu podejmowania decyzji w dziedzinach je interesujących⁷.

Grupy interesu i lobbing wywołują skrajne oceny. Dla jednych stanowią one zaprzeczenie demokratycznej polityki, gdyż często podejmują działania poza kontrolą opinii publicznej. Działalność grup interesu zdominowana jest według tego poglądu przez najsilniejsze grupy interesu, reprezentujące np. ponadnarodowe korporacje. Grupy te są uprzywilejo-

⁶ Por. K. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa 2005, s. 238–259.

⁷ G. Majone, *Dowody, argument i perswazja w procesie politycznym*, Warszawa 2004, s. 43.

wane w procesie decyzyjnym w stosunku do organizacji reprezentujących pracowników, konsumentów czy rodziny. Członkowie tych organizacji uważają, że działalność lobbingsowa grup interesu z reguły jest niejawną i prowadzona nieetycznie lub nawet pozaprawnie – za pomocą szantażu lub wręczania łapówek. Wydarzenia z 2011 r., gdy w ramach prowokacji mediów eurodeputowani, czyli posłowie do Parlamentu Europejskiego, zobowiązywali się do popierania i pilotowania pewnych działań legislacyjnych w zamian za gratyfikacje pieniężne, wskazują na realność występowania takich nagannych praktyk nawet w wydawałoby się przejrzystym unijnym systemie politycznym.

Za kolei teoria „sieciorowa” może być wykorzystana jako narzędzie badawcze, ale również koncepcja teoretyczna obrazująca globalną rzeczywistość polityczną, charakteryzującą się istnieniem sieci politycznych, na które poza elitami politycznymi składają się także w wymiarze ponadnarodowym niepubliczni aktorzy, tacy jak korporacje, stowarzyszenia i organizacje pozarządowe, a które są od siebie zależne ze względu na posiadane i wymieniane między sobą zasoby. Dotyczy to szczególnie instytucji zajmujących się regulowaniem szczegółowych zagadnień, które potrzebują wiedzy i poparcia sektorowych grup interesu lub ekspertów z organizacji pozarządowych. W efekcie decyzje polityczne podejmowane są nie przez instytucje przedstawicielskie, ale w wyniku przetargów i konsultacji między instytucjami publicznymi i ich klientelą w postaci grup interesu⁸. Wskazuje się na czynniki, które sprzyjają sieciowemu modelowi polityki, do których należy właśnie wzrastająca sektorowość polityki, co z kolei powoduje wzrastającą liczbę rywalizujących ze sobą interesów, procesy decentralizacji i fragmentaryzacji polityki. Zatem, zgodnie z modelem sieciowym, udział w rządzeniu (*governance*) biorą aktorzy państwowi i pozapaństwowi wzajemnie od siebie zależni, co skutecznie zaciera też podział na sferę publiczną i prywatną⁹.

Tanja A. Börzel wskazuje na dwie szkoły w ujmowaniu roli sieci politycznych: *interest intermediation school* i *governance school*. Zgodnie z pierwszą z nich, za pomocą sieci politycznych następuje proces dystrybucji władzy, w którym uczestniczą grupy interesu wchodzące w relacje z agendami państwa. Według drugiej szkoły, sieci polityczne są szczególnie formą zarządzania (*governance*), jako „mechanizmu mobilizowania

⁸ A. Rothert, *Emergencja rządu sieciowego*, Warszawa 2008, s. 178–179.

⁹ A. Cianciara, *Neoinstytucjonalizm w badaniach nad polskim lobbingsiem gospodarczym w Unii Europejskiej: zarys perspektywy teoretycznej*, [w:] R. Żelichowski (red.), *Świat i Polska wobec globalnych wyzwań. Wybrane problemy*, Warszawa 2009, s. 61–62.

zasobów politycznych w sytuacji, gdy są one mocno rozproszone między aktorami publicznymi i prywatnymi”. Tak więc termin ten odnosi się jedynie do pewnych specyficznych relacji publiczno-prywatnych w zakresie realizowanej polityki publicznej¹⁰.

Wskazuje się na rolę grup interesu w sieciowym modelu polityki przypisywanym takim podmiotom, jak Unia Europejska. W ramach unijnego systemu uprawiania polityki władza polityczna jest rozproszona między różne publiczne i prywatne podmioty dążące do udziału w podejmowaniu decyzji politycznych. W modelu tym grupy interesu uczestniczą bezpośrednio w europejskim procesie politycznym, opartym na wymianie zasobów między decydentami europejskimi i przedstawicielami grup interesu. Decydenci otrzymują informacje i poparcie ze strony grup interesu, które z kolei uzyskują wpływ na treść decyzji politycznych.

W rządzeniu ponadnarodowym silna pozycja grup interesu jest pochodną niewielkiego znaczenia partii politycznych, które z trudnością odnajdują się na arenie transnarodowej, pozbawionej tradycyjnych mechanizmów demokracji większościowej znanych im z narodowych systemów politycznych (wybory, podział na opozycję i koalicję). Ponadto odchylenie od całościowych wizji państwa i społeczeństwa jako przesłanki i motoru działania partii politycznych zmienia sposób ich funkcjonowania, ale także ogranicza ich wpływy, często na rzecz grup interesu jako reprezentacji funkcjonalnej, które to grupy podnoszą kwestie pomijane lub niedostrzegane przez partie polityczne.

W efekcie zasadnie prognozuje się zwiększającą się coraz bardziej rolę grup interesu jako pośredników „między światem społecznym, z którego się wywodzą, a światem politycznym, który może zaspokoić ich potrzeby” w warunkach zmieniających się systemów politycznych. Jednocześnie wskazuje się, że wzrastającemu poziomowi zagęszczenia i różnorodności interesów politycznych towarzyszyć będzie zwiększająca się efektywność kanałów ich artykulacji, wynikająca ze wzrastającej otwartości systemów politycznych¹¹. Ponadto rozwój narzędzi komunikacji elektronicznej zwiększa możliwości tworzenia niehierarchicznych grup i ruchów obywatelskich, które wykorzystują internet i telefonię komórkową do organizowania i wyrażania swoich stanowisk.

¹⁰ H. Dumała, *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin 2012, s. 193 i n.

¹¹ K. Minkner, *Grupy interesu w demokracjach jutra. Zarys prognozy*, [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń 2003, s. 172–181.

Koncepcja i uwarunkowania rządzenia transnarodowego a grupy interesu

Koncepcja rządzenia transnarodowego zakłada rozciąganie się przestrzeni politycznej w wymiarze terytorialnym jako efekt transgraniczności oraz współdziałanie w procesie rządzenia różnorodnych aktorów publicznych i prywatnych w rezultacie wielosektorowości i zjawiska prywatyzowania władzy. Ponadto towarzyszy tym zjawiskom postępująca decentralizacja władzy oraz krzyżowanie się i nakładanie ośrodków władzy jako konsekwencja policentryczności, dezagregacji czy nawet anarchizacji procesów rządzenia.

Kwestia rządzenia transnarodowego wiąże się z pojawieniem się zagadnień politycznych o charakterze ponadpaństwowym, takich jak np. zapewnienie praw człowieka, konieczność ochrony środowiska, zwalczanie terroryzmu, nielegalnej imigracji, zmaganie się z kryzysem finansowym czy stworzenie jednolitego rynku i unii walutowej, których nie da się rozwiązać w ramach działań pojedynczych państw¹². Zagadnienia te przekraczają granice poszczególnych państw i ich jurysdykcji, implikując konieczność zaistnienia władzy ponadpaństwowej, co może być jednym z czynników erozji znaczenia państw narodowych.

Problemy te wymagają stworzenia struktur międzynarodowego rządzenia, które wspierałyby i uzupełniały bilateralną współpracę państw. W efekcie ustanowiono wiele instytucjonalnych struktur rządzenia ponadnarodowego lub transnarodowego, takich jak Unia Europejska, ONZ, Światowa Organizacja Handlu, w ramach których realizowane są polityki dotyczące różnorodnych zagadnień politycznych, gospodarczych czy rozwiązywania innych problemów w stosunkach międzynarodowych.

Z drugiej strony działania te są również efektem przyspieszenia procesów globalizacji, charakteryzujących się tym, że coraz więcej decyzji mających wpływ na życie obywateli podejmowanych jest poza (ponad) granicami ich państw. Korzystając z postępu technologicznego i różnorodnych możliwości komunikacji wirtualnej, jednostki zrzeszają się w organizacje obywatelskie o charakterze transnarodowym, a nawet globalnym, które podejmują działania polityczne na szczeblu ponadnarodowym¹³.

W efekcie można wyróżnić różnorodne następstwa globalizacji w sferze rządzenia:

- zanikanie materialnych i ideowych przesłanek etatyzmu i westfalskiej konstrukcji suwerenności,

¹² D. Runciman, M. Brito Vieira, *Reprezentacja*, Warszawa 2011, s. 174.

¹³ Por. A. Rother, *Technopolis. Wirtualne sieci polityczne*, Warszawa 2003.

- uwzględnianie przez państwa także interesów grup interesu,
- rozwój sieci między- i pozapaństwowych,
- rozproszenie procesów regulacyjnych,
- procesy decentralizacji i tworzenia transgranicznych sieci terytorialnych,
- rozwój i rozrost makroregionalnych agencji rządzenia,
- ekspansja publicznego globalnego rządzenia,
- rozwój prywatnych nieoficjalnych instytucji rządzenia transnarodowego,
- rozwój organizacji globalnego społeczeństwa obywatelskiego i wzrost ich uczestnictwa w ponadpaństwowych i prywatnych instytucjach rządzenia oraz w działaniach podejmowanych przez państwa (G8, G20, ponadnarodowe agencje MFW, BIS, EBC, prywatne instytucje IASB, ISMA, organizacje pozarządowe, takie jak Instytut Finansów Międzynarodowych).

Globalny proces polityczny obejmuje więc coraz większy krąg zróżnicowanych uczestników, na który składają się poza aktorami publicznymi (państwa i podmioty subpaństwowe) także aktorzy prywatni (grupy interesu, korporacje, NGOs, fundacje, think tanki). Rola grup interesu i innych aktorów prywatnych zwiększa się, gdyż wraz z procesami globalizacji zmienia się charakter władzy, która przejawia się bardziej poprzez zdolność do skutecznego wywierania nacisku niż poprzez wolę narzucaną przez podmiot władczy¹⁴. W związku z tym, Jadwiga Staniszkis stawia ważne kwestie¹⁵:

- „Czy globalizacja rzeczywiście przekształciła współczesne demokracje w rytuał, rozpraszając władzę i redukując instrumenty rządzenia, czy może władza koncentruje się w innych miejscach systemu?”
- Być może władza znajduje się w tym samym miejscu, „ale zachowanie sterowności systemu wymaga innego sposobu problematyzowania rzeczywistości oraz innych instrumentów rządzenia, odwołujących się do nowego paradygmatu?”
- Może „realna władza przesunęła się do sfery metaregulacji (...) i łączy się ze skupianiem rozpraszanej przez globalizację energii i penetrowaniem (...) maksymalnie dużej liczby ośrodków władz cząstkowych, wyłączonych spod podległości hierarchicznej?”

¹⁴ T. Godlewski, *Globalna przestrzeń demokracji*, [w:] *Globalizacja – pomiędzy polityką a ekonomią. Wybrane aspekty*, Toruń 2006, s. 11, oraz J. Staniszkis, *Władza globalizacji*, Warszawa 2003, s. 61–68.

¹⁵ J. Staniszkis, *Władza...*, s. 63–64.

Zatem władza zmienia swoje dotychczasowe tradycyjne – relacyjne oraz hierarchiczne – oblicze i przekraczając granice państw, wkracza do globalnej przestrzeni politycznej, w której obrębie funkcjonuje zróżnicowana zbiorowość oddziałujących na siebie aktorów, co według Agnieszki Rothert prowadzi do emergencji, czyli wytwarzania globalnych zjawisk na podstawie lokalnych zachowań, które są jednak czymś innym, jakby oderwanym od swoich źródeł¹⁶. W rezultacie kształtuje się coraz bardziej złożony i skomplikowany sieciowy system polityczny o charakterze globalnym.

Niektórzy autorzy opisują tworzący się porządek globalny jako „imperium”, co oznacza „nową logikę suwerennej władzy” i oplatający cały świat system panowania, oparty na sieci „wzajemnie się do siebie odwołujących i uzupełniających się jednostek decyzyjnych, które razem wzięte budują system panowania nowej jakości¹⁷. W systemie tym kompetencje i obszary aktywności państw narodowych będą się zmniejszać na rzecz instytucji ponadnarodowych oraz organizacji pozarządowych¹⁸.

Jan Aart Scholte przedstawia zjawisko rządzenia transnarodowego jako skutek globalizacji i tworzenia się ponadterytorialnych powiązań i zależności. Ich efektem jest pojawianie się reżimów ponadpaństwowych (regionalnych lub globalnych), funkcjonujących w pewnym zakresie niezależnie od państw¹⁹. Rządzenie transnarodowe ma charakter wielowarstwowy. Uczestniczą w nim podmioty funkcjonujące na wielu poziomach: lokalnym, regionalnym, narodowym, makroregionalnym i globalnym, a wydawane regulacje są często wynikiem ich wzajemnych relacji. Czynniki te sprawiają, że rządzenie jest coraz bardziej rozproszone, regulacje pochodzą z wielu miejsc równocześnie i podmioty decyzyjne nie zawsze są dobrze widoczne.

Policentryzm i prywatyzacja rządzenia

Rozproszenie rządzenia polega także na tym, że uczestniczą w nim nie tylko podmioty publiczne różnego szczebla, ale i podmioty prywatne, które obok instytucji publicznych lub razem z nimi są źródłem regulacji, np. instytucje pozarządowe są źródłem regulacji dotyczących globalnych finansów, mediów, ekologii. To rozproszone rządzenie określa się terminem „policentryzm” – ze względu na wiele miejsc, poziomów i podmio-

¹⁶ A. Rothert, *Emergencja rządzenia sieciowego*, Warszawa 2008.

¹⁷ M. Hardt, *Imperium*, Warszawa 2005, s. 9–10.

¹⁸ T. Lemke, *Biopolityka*, Warszawa 2010, s. 79–80.

¹⁹ J.A. Scholte, *Globalizacja*, Sosnowiec 2006, s. 209.

tów biorących w nim udział²⁰. Policentryzm jest z kolei konsekwencją tego, że suwerenność na wzór państwa „westfalskiego”, polegająca na sprawowaniu przez nie nieograniczonej, pełnej i wyłącznej władzy na swoim terytorium, jest niemożliwa z powodu wzrostu więzi i zależności transnarodowych oraz zmian technologicznych, które utrudniają czy wręcz uniemożliwiają sprawowanie w taki sposób władzy. Ponadto szereg wymienianych wyżej kwestii ma wyraźnie ponadpaństwowy kontekst skutecznej realizacji.

Policentryzm rządzenia jest również konsekwencją procesów określanych mianem prywatyzacji rządzenia – zarówno w obrębie krajowych systemów, jak i globalnego systemu politycznego. Pojawienie się podmiotów pozapaństwowych podejmujących rozstrzygnięcia władcze prowadzi do zaistnienia władzy o charakterze prywatnym, niezwiązanej z instytucjami państwa, choć cieszącej się uznaniem dużej części społeczeństwa i często także państwa. W swojej działalności podmioty prywatne wyręczają państwo i dzięki temu mogą liczyć na niewymuszone przyzwolenie, a nawet – jak już powiedziano – na uznanie społeczne.

Aktorzy pozapaństwowi w globalnym systemie politycznym

W ramach globalnego systemu politycznego wzrasta liczba aktorów współtworzących sieć organizacji globalnego rządzenia. Należą do niej m.in.:

- organizacje międzynarodowe łączące reprezentację państw i organizacji pozarządowych (np. określaniem standardów w zakresie praw pracowniczych i monitorowaniem ich przestrzegania zajmuje się Międzynarodowa Organizacja Pracy, w skład której wchodzi, zarówno przedstawiciele państw, jak i organizacji reprezentujących pracowników i pracodawców);
- różnorodne organizacje grupowe (grupy interesu, sieci społeczne, ruchy społeczne, które reprezentowane są w różnych instytucjonalnych i nieinstytucjonalnych działaniach, np. festiwalach, okupacjach, marszach protestacyjnych czy forach internetowych);
- organizacje społeczeństwa obywatelskiego, łączące jednostki podejmujące wspólnie działalność na rzecz spraw o charakterze publicznym, jak: kampanie przeciw ubóstwu, fora biznesowe, inicjatywy na rzecz współpracy dla rozwoju, ochrona konsumentów, grupy obrońców demokracji, ochrona środowiska, różne lobby etyczne (Transpa-

20 Tamże, s. 210.

rency International), stowarzyszenia religijne, obrona praw człowieka, prawa pracownicze, grupy lokalne i regionalne, obrona pokoju, ruchy chłopskie, organizacje charytatywne, grupy zawodowe, kobiece, młodzieżowe, organizacje humanitarne, think-tanki.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego często zwracają się w kierunku globalnych instytucji regulacyjnych, korzystając z urzędowego multilateralizmu globalnych agencji rządzenia²¹. Dzięki temu wzrasta ilość ponadnarodowych lub transnarodowych²² albo globalnych grup organizacji i ruchów społecznych, których „protopłaści” – w postaci ruchu robotniczego, organizacji religijnych i kobiecych oraz o podłożu rasowym, – byli czynni na skalę międzynarodową już w XIX w., ale mieli o wiele mniejsze możliwości działania.

Niektóre z tych organizacji mają globalne struktury; przykładem może być World Economic Forum (Światowe Forum Gospodarcze), które gromadzi podmioty gospodarcze, ale także decydentów z całego świata, czy Konfederacja Wolnych Związków Zawodowych, skupiająca kilkaset afiliowanych narodowych organizacji związkowych, czy wreszcie takie – początkowo lokalne – inicjatywy, jak Shack/Slum Dwellers International bądź skupiający ulicznych sprzedawców sojusz StreetNet, które rozwinęły się w transnarodowe sieci globalne.

W sieci globalnego rządzenia funkcjonują też:

- organizacje wspierane przez globalne finanse, jak np. Open Society George’a Sorosa,
- organizacje ekologiczne, które współpracowały z Programem Ochrony Środowiska NZ (UNEP) w opracowaniu Światowej Strategii Ochrony Przyrody.

Organizacje obywatelskie stają się globalne, gdyż podejmują globalne działania regulacyjne, np. organizacje pozarządowe inspirowały deklaracje i programy działania pod egidą ONZ, m.in. przy okazji konferencji ludnościowej w Kairze w 1994 r. dotyczącej planowania rodziny. Pojawiające się organizacje globalnego społeczeństwa obywatelskiego, które uczestniczą w ponadpaństwowych i prywatnych agencjach rządzenia, mają często postać ponadnarodowych sieci poparcia lub globalnych obywatelskich akcji i platform. Wiele tych organizacji i ruchów ponadnarodowych zajmuje się wyrażaniem stanowisk w sprawach zarządzania transnarodowymi

²¹ Tamże, s. 247.

²² Por. A.K. Cianciara, *Neoinstytucjonalizm w badaniach nad polskim lobbieniem gospodarczym w Unii Europejskiej...*, [w:] R. Żelichowski (red.), *Świat i Polska wobec globalnych wyzwań...*

problemami, takimi jak: kontrola zbrojeń, azylanci, zmiany klimatyczne, ochrona kultury, równość płci, umowy handlowe, redukcja zadłużenia, globalna sprawiedliwość i zagrożenia związane z globalizacją, prawa człowieka, warunki pracy, wolny handel.

Organizacje globalnego społeczeństwa obywatelskiego adresują swoje działania bezpośrednio do instytucji zajmujących się globalnym rządzeniem (agendy ONZ, Bank Światowy, MFW, WTO) i posiadają swoje biura w bezpośrednim sąsiedztwie tych ponadpaństwowych instytucji, np. Międzynarodowa Konfederacja Wolnych Związków Zawodowych czy Oxfam utrzymują swe biura w pobliżu BŚ i MFW.

Korporacje ponadnarodowe

Korporacje ponadnarodowe stały się wrażliwsze na przestrzeganie praw człowieka w wielu krajach, czynią to jednak często z własnych biznesowych powodów, aby minimalizować ryzyko polityczne i zapewnić większą efektywność swoich inwestycji w krajach Globalnego Południa. Utrzymywanie zbyt bliskich powiązań z państwami łamiącymi prawa człowieka mogłoby przyczynić się do utrwalenia niekorzystnego wizerunku korporacji. Firmy osiągają duże zyski, podejmując działania proekologiczne, np. sprzedając przyjazne środowisku produkty.

Korporacje transnarodowe (KTN) przyczyniły się do promocji wolnego handlu i podpisywania umów regulujących liberalizację transakcji gospodarczych na globalnym rynku. Wzrost siły ekonomicznej KTN jest traktowany jako zagrożenie dla władzy państw. Jednakże korporacje są nadal zależne od państw, gdyż jedynie one mogą bronić korporacyjnych interesów podczas międzynarodowych negocjacji regulujących zasady handlu, dokonywania inwestycji, udziału w rynkach. Porozumienia dotyczące transportu lotniczego, działalności bankowej, ubezpieczeniowej zawierane są przez dyplomatów i urzędników reprezentujących rządy państw²³. Jednakże horyzontalna organizacja i potęga ekonomiczna korporacji może stanowić o ich dużej sile nacisku i być zagrożeniem dla suwerennej kontroli państw nad ich gospodarkami.

KTN są specyficznymi grupami interesu, które wpływają na państwa i podmioty ponadpaństwowe za pomocą argumentów ekonomicznych lub pośrednictwem sponsorowanych przez siebie organizacji pozarządowych. KTN maksymalizują korzyści ekonomiczne i wykorzystują w tym celu

²³ Ch.W. Kegley, Jr., S.L. Blanton, *World Politics...*, s. 180–181.

różnice w polityce społeczno-ekonomicznej poszczególnych państw²⁴. Liderzy polityczni uzależnieni od sondaży poparcia opinii publicznej starają się przyciągać inwestycje zagraniczne, które mogą zapewnić nowe miejsca pracy w warunkach wzrastającego w wielu krajach bezrobocia. Jest to dogodny pretekst do uzyskiwania zwolnień podatkowych, gwarancji rządowych czy uchylania przepisów, których przestrzeganie obniża rentowność. KTN wywierają szczególny wpływ na wrażliwe sektory polityki, takie jak polityka rynku pracy czy koszty socjalne ponoszone na rzecz pracowników. Możliwość redukcji miejsc pracy czy groźba przeniesienia działalności produkcyjnej do innego państwa, które oferuje dogodniejsze warunki, jest szczególnie dotkliwym środkiem szantażu politycznego, po który mogą sięgać korporacje²⁵. Korporacje dążą też do przesunięcia dotychczas pozostających w kompetencji państwa polityk i regulacji dotyczących zasad prowadzenia działalności na szczebel ponadnarodowy, w gestię takich organizacji międzynarodowych jak WTO, której decyzje w większości podejmowane są zgodnie z oczekiwaniami korporacji²⁶.

Czynniki te sprawiają, że spada znaczenie państw w stosunkach międzynarodowych, na rzecz korporacji i organizacji pozarządowych, z których szczególnie te pierwsze nie podlegają demokratycznej i społecznej kontroli. Korporacje dodatkowo współpracują ze sobą, tworząc wpływowe lobby biznesowe na szczytach politycznych Unii Europejskiej czy na Światowym Forum Gospodarczym w Davos. W konsekwencji najważniejsze decyzje gospodarcze i polityczne zapadają pod dyktando sfer gospodarczych i rynków finansowych, natomiast wybieralnym organom państw narodowych pozostaje regulacja zagadnień, które pozostają poza zainteresowaniem podmiotów ponadnarodowych²⁷.

Stąd postuluje się, aby państwa przeciwstawiały się negatywnym skutkom działań korporacji, podejmując wobec nich skoordynowane akcje na szczeblu międzynarodowym, co zwiększy ich siłę przetargową i pozwoli skuteczniej bronić swoich interesów ekonomicznych²⁸.

²⁴ T. Wallas, *Grupy interesów w warunkach globalizacji*, [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń 2003, s. 163.

²⁵ P. Żukiewicz, *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 115.

²⁶ Tamże, s. 116, i cyt. tamże K. Piórko, „Władza” korporacji transnarodowych w stosunkach międzynarodowych, Toruń 2008, s. 110.

²⁷ M. Lech, *Zdolność oddziaływania korporacji transnarodowych na współczesne stosunki międzynarodowe w dobie procesu globalizacji*, [w:] J. Menkes, T. Gardocka (red.), *Korporacje transnarodowe. Jeden temat, różne spojrzenia*, Warszawa 2010, s. 224.

²⁸ A. Zorska, *Korporacje transnarodowe. Przemiany, oddziaływanie, wyzwania*, Warszawa 2007, s. 213.

Działania korporacji spowodowały reakcję w postaci uaktywnienia się transnarodowych grup społeczeństwa obywatelskiego występujących przeciwko politycznym, ekonomicznym i społecznym aspektom procesów globalizacji, jednocześnie wskazuje się, że grupy alterglobalistyczne odzwierciedlają w pewnym zakresie organizacyjnie sieciowe struktury korporacji²⁹. Korporacje mają wpływ na reguły rządzące współczesnymi rynkami pracy, w zakresie poziomu i struktury zatrudnienia, wysokości płac oraz polityki płacowej i socjalnej. Podkreśla się, że działania korporacji sprzyjają polaryzacji dochodowej społeczeństwa oraz marginalizacji i wyłączeniu części społeczeństw z korzyści, jakie są efektem ich aktywności³⁰.

Paradoksalnie korporacje są podporą współczesnej demokracji medialnej, bo to od nich pochodzą pieniądze na wielomiliardowe koszty kampanii wyborczych – już nie tylko w USA, ale i w innych krajach. Korporacje mogą liczyć na wsparcie rządów i instytucji ponadnarodowych, które „dodrukują więcej pieniędzy” z obawy przed tym, że ich kłopoty finansowe spowodują utratę miejsc pracy czy spowolnienie gospodarcze; to z kolei może wywołać niezadowolenie obywateli, którzy mogą zmienić swoje preferencje wyborcze, ze szkodą dla decydentów podejmujących decyzje o pomocy dla korporacji³¹. Jednocześnie korporacje mogą wpływać na rządy poprzez wykorzystywanie posiadanych środków finansowych w procesie politycznym, chociaż wygląda to inaczej w Europie niż w USA³². Stosowane przez korporacje metody wpływu to lobbing bezpośredni oraz lobbing pośredni – za pomocą działania PR kreującego pozytywny wizerunek korporacji w oczach ludzi.

Aktywność państw i tworzonych przez nie organizacji międzynarodowych ewoluuje w kierunku działań strategicznych i negocjacyjnych w celu poszukiwania rozwiązań problemów na poziomie ponadnarodowym. Wzajemne relacje państw i korporacji mają kooperacyjny charakter, czemu sprzyja fakt, że organizacje międzynarodowe pełnią ważną rolę w procesie globalizacji korporacyjnej. Przyczynia się do tego wzrastające znaczenie takich organizacji, jak MFW, Bank Światowy, WTO w kształtowaniu współczesnych międzynarodowych stosunków ekonomicznych.

Władza koncernów nie polega według Ulricha Becka na wydawaniu poleceń, których niewykonanie może być zagrożone użyciem przymusu, ale na możliwości zaniechania, groźbie, że się czegoś nie zrobi, a więc

²⁹ M. Lech, *Zdolność oddziaływania korporacji transnarodowych...*, s. 226.

³⁰ Tamże.

³¹ R. Gwiazdowski, *A nie mówiłem? Dlaczego nastąpił kryzys i jak najszybciej z niego wyjść?*, Warszawa 2012, s. 363–364.

³² P. Kirkbride (ed.), *Globalization. The external pressures*, New York 2001, s. 295.

że np. korporacja nie zainwestuje w danym miejscu czy kraju. W efekcie istotą globalnej władzy gospodarczej jest współcześnie „nie imperializm, ale nie-imperializm”. Jest to władza przez zaniechanie, która może być stosowana globalnie, jest bowiem niezależna od miejsca. To ten negatywny czynnik maksymalizuje i zarazem maskuje światową władzę polityczną aktorów uczestniczących w gospodarce światowej”³³.

Globalne społeczeństwo obywatelskie?

Organizacje pozarządowe, które w swoim działaniu przekraczają granice państwowe, jako międzynarodowe sieci starające się wpływać na ponadnarodowe procesy polityczne tworzą przynajmniej namiastki globalnego społeczeństwa obywatelskiego. Dzięki wykorzystaniu wirtualnych narzędzi szybkiej komunikacji mogą wywierać skuteczny nacisk społeczny na instytucje rządzenia globalnego i państwa narodowe w sprawach, które mają charakter transnarodowy. Za Beckiem zaangażowanie organizacji pozarządowych nazywa się „globalizacją oddolną”, zauważając, że organizacje globalnego społeczeństwa obywatelskiego stały się ważnym uczestnikiem globalnego rządzenia, współpracując z rządami państw, korporacjami oraz organizacjami międzynarodowymi³⁴.

Organizacje pozarządowe działają zarówno w krajach rozwijających się, jak i rozwiniętych, w tych pierwszych skupiając się przede wszystkim na działalności (samo)pomocowej i doradczej. W wymiarze ponadnarodowym są ważnym elementem współtworzącym globalne regulacje, chociaż ich podstawowa rola to nagłaśnianie ważnych dla nich spraw (w zakresie ochrony środowiska czy praw człowieka) oraz kontrola i nacisk na organy władcze podejmujące rozstrzygnięcia w tych sprawach³⁵. Wskazuje się też, że dzięki szybszemu procesowi decyzyjnemu i sprawniejszemu funkcjonowaniu organizacje te są skuteczniejsze w działaniu od ociężałej maszyny biurokratycznej instytucji publicznych. Jednocześnie wskazuje się, że bezkrytyczna instytucjonalizacja ich udziału w globalnym rządzeniu budziłaby kontrowersje, ponieważ nie ponoszą one odpowiedzialności za efekty tego rządzenia i problematyczna jest ich reprezentatywność,

³³ U. Beck, *Władza i przeciwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Warszawa 2005, s. 88.

³⁴ Ks. Z. Waleczuk, *Między egoizmem i dobrem wspólnym. Kryzys państwa w dobie globalizacji*, Kraków 2008, s. 23–26.

³⁵ Tamże, s. 25–26.

choć jednocześnie ich udział jest traktowany jako remedium na deficyt demokracji w rządzeniu globalnym³⁶.

Państwo musi więc rywalizować o władzę z aktorami, których udział w rządzeniu nie jest dobrze widoczny i uchwytny, zatem państwo staje się tylko jednym z elementów sieciowej struktury władzy, na którą składają się: podmioty gospodarcze, organizacje międzynarodowe, organizacje pozarządowe, ruchy społeczne, ruchy religijne i kościoły, organizacje przestępcze³⁷.

Czym jest globalne społeczeństwo obywatelskie? W ramach tego zjawiska aktywność obywateli:

- obejmuje transnarodowe kwestie, takie jak np. zmiany klimatu;
- polega na transgranicznej komunikacji;
- zasadza się na tworzeniu organizacji o charakterze globalnym, których działalność jest oparta na ponadnarodowej solidarności.

Organizacje globalnego społeczeństwa obywatelskiego mogą wykazywać tylko niektóre cechy, np. sprawami zmian klimatu mogą zajmować się organizacje lokalne, które nie mają powiązań z organizacjami w innych krajach. Z drugiej strony globalna sieć obywatelska może powstać po to, by wspierać rozwiązanie problemu lokalnego, jak np. pomoc dla Rwandy po ludobójstwie w 1994 r.

Z kolei liczba globalnych organizacji ekologicznych zależy od tego, jak liczne są ekologiczne problemy mające transgraniczny charakter, takie jak zanikanie biologicznej różnorodności czy powiększanie się dziury ozonowej. Podobnie na liczbę organizacji podejmujących się pomocy wpływa wielość pojawiających się problemów, takich jak rozprzestrzenianie się epidemii AIDS czy klęski głodu w ubogich krajach Afryki.

Wiele organizacji podejmuje problemy wynikające z globalizującej się gospodarki, transgenicznej produkcji dóbr i towarów, handlu, inwestycji, pieniędzy i finansów. Aktywność organizacji obywatelskich ma też związek z działalnością różnych globalnych organizacji i agencji, takich jak ONZ, WTO, OECD, które również ukierunkowują ich działalność. Ważną rolę odgrywają organizacje zajmujące się prawami człowieka czy walczące o zakazy stosowania broni chemicznej bądź używania min przeciwpiechotnych.

³⁶ Tamże, s. 26.

³⁷ A. Rothert, *Organizacyjna anarchia – problem legitymizacji w Unii Europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Procesy modernizacji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 145–146.

Organizacje obywatelskie utrzymują komunikację transgraniczną, wykorzystując możliwości komunikacji elektronicznej do organizacji i przekazywania oraz pozyskiwania informacji. Chodzi tu o możliwości szybkiego przemieszczania się w skali globalnej w celu organizowania spotkań, uczestniczenia w światowych kongresach czy akcjach protestacyjnych.

Organizacje te mają transgraniczną organizację przejawiającą się w różnorodnych formach:

- funkcjonującą transnarodowe korporacje, organizacje pozarządowe, sieci i fora współpracy (np. Światowe Forum Ekonomiczne, wokół którego skupionych jest ok. 900 korporacji ponadnarodowych pod hasłem „biznes na rzecz globalnego interesu publicznego”);
- tworzone też są organizacje mające charakter federacyjny, jak np. Międzynarodowa Konfederacja Wolnych Związków Zawodowych.

Inne transnarodowe organizacje mają luźniejszą strukturę sieciową, bez koordynującego centrum i sekretariatu, np. Globalna Akcja Ludzi Przeciw „Wolnemu” Rynkowi i Światowej Organizacji Handlu (Peoples’ Global Action Against “Free” Trade and the World Trade Organization – PGA). Sieci te wykorzystują internet jako narzędzie komunikacji. Czasami są to koalicje tworzone ad hoc w celu poparcia lub przeciwdziałania jakimś projektem prowadzonym np. przez takie globalne instytucje, jak Bank Światowy³⁸.

Ponadto globalne organizacje obywatelskie kierują się często ponadnarodową solidarnością wynikającą ze wspólnej tożsamości opartej na kryterium wieku, przynależności do tej samej klasy czy warstwy społecznej, płci, zawodu, rasy, na podzielanych przekonaniach religijnych, społecznych czy politycznych lub na orientacji seksualnej. Często u podstaw działalności leży przeświadczenie, że powinno się dążyć do zapewnienia na całym świecie bezpieczeństwa (w różnym wymiarze), równości, sprawiedliwości i demokracji.

Aktywność taka nie jest zjawiskiem nowym. Ponadnarodowe ruchy społeczne funkcjonowały począwszy od XIX w., występując z postulatami abolicjonistycznymi, pacyfistycznymi, anarchistycznymi, syndykalnymi, paneuropejskimi (i innymi państwiankami, panarabskimi) syjonistycznymi, kwestiami kobiecymi. Pojawiają się też począwszy od XIX w. organizacje pomocowe, takie jak Międzynarodowy Czerwony Krzyż.

³⁸ J.A. Scholte, *Global civil society*, [w:] R. Little, M. Smith (eds.), *Perspectives on World Politics*, London–New York 2006, s. 215.

Organizacje pozarządowe angażują się w globalne działania polegające na formułowaniu, wdrażaniu, monitorowaniu i egzekwowaniu globalnych środków rządzenia, np. organizacje pozarządowe współpracowały z Bankiem Światowym w latach 90. w ramach projektu Structural Adjustment Policy Review Initiative polegającego na ocenie skutków reform makroekonomicznych w pewnych krajach. Organizacje pozarządowe mają wpływ na deklaracje i programy działania instytucji zajmujących się globalnymi problemami, np. agencji ONZ.

Ogromny wpływ na programy agend ONZ mają organizacje ekologiczne np. Światowy Fundusz Na Rzecz Ochrony Przyrody oraz Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody współpracowały z Programem Środowiska NZ (UNEP) w opracowaniu Światowej Strategii Ochrony Przyrody, z której wynikały zalecenia dla państw. Global Forest Watch tropi nielegalny wyrąb lasów i jego wpływ na lokalnych mieszkańców

Grupy interesu jako uczestnik rządzenia transnarodowego

W ujęciu liberalno-pluralistycznym podkreśla się rolę aktorów niepaństwowych włączając w to grupy interesu, które przestały ograniczać się do obszaru jednego państwa i jedynie wewnętrznych kwestii politycznych lobbując rządy państw. W ten sposób grupy interesu mogą występować na poziomie transnarodowym w obronie interesów swoich członków, pomagać, promować naukowe i technologiczne badania oraz rozpowszechniać ideologiczne, kulturowe i religijne idee. W efekcie wskazuje się, że we współczesnych stosunkach międzynarodowych grupy interesu jako aktor transnarodowy są pełnoprawnym uczestnikiem, umacniając swoją pozycję w stosunkach z państwami, chociaż do tej pory aktorzy pozapaństwowi tacy jak korporacje międzynarodowe lub organizacje pozarządowe byli postrzegani jako aktorzy z „drugiego rządu”³⁹.

Robert O. Keohane i Joseph S. Nye stwierdzają, że międzynarodowe organizacje pozarządowe (INGOs) znacznie podniosły poziom swojej aktywności. Autorzy ci już wcześniej zdefiniowali stosunki transnarodowe jako „kontakty, koalicje i interakcje poprzez granice państwowe, które nie są kontrolowane przez rządowe organy zajmujące się polityką zagraniczną”⁴⁰. Współdziałając z państwami, grupy interesu przyczyniły się do rozwoju globalnych mechanizmów rządzenia i powstania wielu

³⁹ R. Meissner, *The Transnational Role...*, s. 55.

⁴⁰ R.O. Keohane, J.S. Nye, Jr., *Power and Interdependence*, 4th ed., Boston 2012, s. 240.

struktur ponadnarodowych. Podstawowymi filarami tego globalnego rządu są rządy, organizacje ekonomiczne (organizacje międzynarodowe, takie jak WTO, i korporacje ponadnarodowe) oraz organizacje globalnego społeczeństwa obywatelskiego. Te trzy filary muszą ze sobą współpracować, aby mechanizmy globalnego rządu mogły efektywnie funkcjonować⁴¹. Jednocześnie wskazuje się, że realne istnienie w mechanizmach globalnego rządu takiego podmiotu jak społeczeństwo obywatelskie jest problematyczne, gdyż jest to tylko konstrukcja teoretyczna powstała dla opisu pewnej rzeczywistości lub pożądanego modelu funkcjonowania społeczeństw w warunkach globalizacji, gdzie upodmiotowienie jednostek w stosunku do aktorów publicznych i gospodarczych następuje poprzez ich przedstawicieli w ruchach społecznych czy grupach interesu⁴².

Grupy interesu kierują się różnymi motywacjami, podejmując działania na poziomie ponadnarodowym, ale coś je łączy: dobrze wiedzą, że pewne decyzje są podejmowane na poziomie ponadnarodowym, zaś przeniesienie decyzji na poziom ponadnarodowy umożliwi pokonanie oporów pojawiających się na szczeblu poszczególnych państw, które ze względu na swe partykularne interesy różnie mogą się zapatrywać na kwestie budzące globalne zainteresowanie, takie jak redukcja emisji CO₂ czy prawa mniejszości seksualnych.

Wskazuje się, że są dwie podstawowe motywacje działania grup interesu. Jest to przede wszystkim reprezentowanie interesów partykularnych, zwłaszcza ekonomicznych, na co wskazywał Mancur Olson, i co znajduje też potwierdzenie w Unii Europejskiej, gdzie przekazanie regulacyjnych kompetencji instytucjom UE w ramach wielu polityk sektorowych stało się przyczyną powstawania wielkiej liczby jednosektorowych grup interesu, starających się wpływać na treść harmonizacyjnych przepisów unijnych⁴³. Szczególnie silną pozycję na szczeblu unijnym mają biznesowe grupy interesu. Dotyczy to m.in. polityki handlowej, na której prowadzenie przez Dyrekcję ds. Handlu w Komisji Europejskiej przeważający wpływ ma wielki biznes reprezentowany przez międzynarodowe korporacje⁴⁴.

⁴¹ W. Morawski, *Konfiguracje globalne. Struktury, agencje, instytucje*, Warszawa 2010, s. 278, 283.

⁴² Tamże, s. 325.

⁴³ J. Beyers, *Gaining and Seeking Access: The Adaptation of Domestic Interest Associations*, „European Journal of Political Research”, vol. 41, 2002, nr 5, s. 606.

⁴⁴ Por. V. Cann, *Insider trading – how big business helped set trade policy*, [w:] D. Eade (ed.), *Bursting the Brussels bubble. The battle to expose corporate lobbying at the heart of the EU*, Brussels 2010, s. 67–76.

W przypadku tzw. grup interesu publicznego, do których zaliczamy różnego rodzaju organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska, praw konsumentów, dochodzą motywacje solidarnościowe lub/i ideologiczne wynikające z satysfakcji z działania na rzecz wspólnej sprawy, czego wyrazistym przykładem jest Greenpeace⁴⁵.

Podobne założenie można zastosować wobec obszaru globalnej i „zglobalizowanej” polityki, na którą wpływ wywierają podmioty będące produktem globalizacji gospodarczej i politycznej: korporacje międzynarodowe czy inne międzynarodowe grupy interesu, np. tzw. rynki finansowe. Wskazuje się, że korporacje nie tylko wpływają na kształt polityki, ale też uczestniczą bezpośrednio w realizacji polityki poprzez wykonywanie zadań przekazywanych im przez instytucje publiczne, poczynając od szkolnictwa, przez armię, po więzienia. Jednocześnie państwo wspomaga sektor kapitałowy poprzez różnego rodzaju środki pomocowe i wspierające.

Formy udziału grup interesu w rządzeniu transnarodowym

Zatem aktorzy pozapaństwowi nie tylko współuczestniczą, ale też samodzielnie zajmują się formułowaniem, wdrażaniem, monitorowaniem i egzekwowaniem „reguł i zasad społecznego postępowania (...) poprzez działania agencji rynkowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego”⁴⁶. Działania aktorów pozapaństwowych często uzupełniają luki w ponadpaństwowym rządzeniu, gdy występuje potrzeba ustanowienia niezbędnych standardów w jakiejś dziedzinie rozwiniętych stosunków globalnych lub samoregulacja podejmowana przez sektor prywatny w sferze biznesu jest rezultatem braku efektywności w tym zakresie instytucji ponadpaństwowych. Dotyczy to szczególnie kodeksów przyjmowanych przez poszczególne firmy ponadnarodowe lub całe branże w ramach programów społecznej odpowiedzialności biznesu (*corporate social responsibility*), np. International Council of Toy Industries nadzoruje przestrzeganie kodeksu w sektorze przemysłu produkującego zabawki⁴⁷.

Takie standardy są ogłaszane również przez organizacje zajmujące się nadzorowaniem przestrzegania praw człowieka, także w sferze praw pra-

⁴⁵ Por. J. Tittenbrun, *Gospodarka w społeczeństwie. Zarys socjologii gospodarki i socjologii ekonomicznej w ujęciu strukturalizmu socjoekonomicznego*, Poznań 2012, s. 277–278, i przywołane tamże stanowisko M. Olsona na temat okoliczności organizowania się i działania grup interesu.

⁴⁶ J.A. Scholte, *Globalizacja*, s. 241.

⁴⁷ Tamże, s. 242–243.

cowników, czego przykładem jest inicjatywa Amnesty International, która wydała w 1998 r. dokument Human Rights Principles for Companies.

Ponadto pojawiły się organizacje określane jako inicjatywy wielostronne (*multi-stakeholder initiatives* – MSI), skupiające firmy i organizacje pozarządowe, które wspólnie przyjmują regulacje mające obowiązywać globalny biznes, polegające na ustanawianiu standardów, niezależnym monitoringu, certyfikacji i składaniu sprawozdań; np. Forest Stewardship Council skupia przedstawicieli branży drzewnej, przedstawicieli pracowników, ekologów i reprezentantów grup autochtonicznych w celu podejmowania działań na rzecz zrównoważonego wyrębu lasów. Takie inicjatywy są przejawem i zarazem dowodem istnienia mieszanych mechanizmów rządzenia we współczesnej globalnej polityce. W większość z tych inicjatyw zaangażowane są instytucje publiczne (narodowe lub ponadnarodowe), ale niektóre mają charakter *stricte* pozarządowy.

Zróznicowane są oceny działań podejmowanych w ramach tych inicjatyw. Niektórzy badacze uważają, że mogą one dostarczać pewnych dóbr publicznych ponad to, co są w stanie zapewnić państwa, szczególnie na poziomie narodowym. Jako przykład podaje się powstanie wielu partnerstw publiczno-prywatnych, poczynając od Światowego Szczytu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju w 2002 r. Dzięki temu *multi-stakeholder initiatives* wypełniają lukę w globalnym rządzeniu poprzez wnoszenie swoich zróżnicowanych zasobów i kompetencji, umożliwiających radzenie sobie ze wspólnymi globalnymi problemami. Przykładem takiej inicjatywy jest Rugmark, sieć organizacji pozarządowych zajmujących się przeciwdziałaniem wykorzystywaniu dzieci do pracy przy wyrobie dywanów w Indiach, Nepalu i Pakistanie. Prowadzi ona program certyfikatów dających konsumentom pewność, że kupili dywany wykonane przez dorosłych, a nie przez dzieci.

Jak wspomniano wyżej, inicjatywy skupiające organizacje non-profit są często „odpowiedzią na nieefektywność i nieskuteczność działań podejmowanych przez państwa i organizacje przez nie tworzone” lub wynikiem braku chęci podjęcia tych działań przez państwa, w sferze ochrony środowiska czy ograniczania nędzy i ubóstwa na świecie⁴⁸. Często organizacje pozarządowe są lepiej przygotowane do rozwiązywania problemów tego typu dzięki posiadanym zasobom ludzkim, gdyż w sferach NGOs znajdują się eksperci i specjaliści ze świata nauki. Co wię-

⁴⁸ E. Panas, *Rola transnarodowych organizacji pozarządowych we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, [w:] W. Gizicki (red.), *Polityczne wyzwania współczesnych państw. Perspektywa globalna*, Toruń 2011, s. 81.

cej, problemy te są traktowane przez państwa jako drugorzędne lub niewygodne z punktu widzenia ich interesów politycznych i ekonomicznych. Z tego względu państwa świadomie ustępują w tych dziedzinach miejsca organizacjom pozarządowym. Dzięki temu NGOs wpłynęły skutecznie na międzynarodowe regulacje w sprawie powołania Międzynarodowego Trybunału Karnego czy przyjęcia Konwencji w sprawie zakazu stosowania min przeciwpiechotnych lub też zapobiegły podpisaniu wielostronnego porozumienia o inwestycjach (Multilateral Agreement of Investments – MAI). Organizacje pozarządowe miały też duży wpływ na przyjęcie Protokołu z Kioto w sprawie przeciwdziałania globalnym zmianom klimatycznym.

Z kolei inni badacze argumentują, że korzystanie z tego swoistego „outsourcingu” w realizacji dóbr publicznych oznacza zjawisko „wydrążania” władzy publicznej, kwestionując legitymację prywatnych aktorów działających w imię własnych partykularnych interesów do wykonywania funkcji rządzenia mających wpływ na inne jednostki. Z drugiej strony wskazuje się, że udział aktorów pozarządowych zwiększa legitymację demokratyczną. Jako przykład podaje się Światową Komisję ds. Tam, w której pracach mogą brać też udział przedstawiciele wspólnot bezpośrednio zagrożonych przez negatywne oddziaływanie tam budowanych w różnych regionach świata. W innych przypadkach udział aktorów pozapaństwowych również wzbudza kontrowersje. Wskazuje się, że prywatne fundusze, takie jak Rotary Club czy Fundacja Gatesów, nie tylko wspomagają system ochrony zdrowia w krajach rozwijających się, ale chcą mieć wpływ na to, jak jest on kształtowany w tych krajach⁴⁹.

Kolejnym obszarem prywatnego globalnego rządzenia jest orzecznictwo handlowe. W razie sporów wynikających z zobowiązań umownych firmy korzystają z prywatnego arbitrażu, np. w postaci Międzynarodowego Trybunału Arbitrażowego przy Międzynarodowej Izbie Handlowej. Zgodnie z nowojorską konwencją z 1958 r.⁵⁰, sądy państwowe nie mogą podważać takich orzeczeń arbitrażowych.

Instytucje prywatnego rządzenia globalnego występują też w sferze finansów na szczeblu globalnym w postaci takich instytucji, jak Światowa Federacja Giełd czy – działająca przy Międzynarodowej Izbie Handlowej – Komisja ds. bankowych procedur i praktyk. Międzynarodowymi Standardami Sprawozdawczości Finansowej zajmuje się International

⁴⁹ Th. Hale, D. Held (eds.), *Handbook of Transnational Governance: Institutions and Innovations*, Cambridge 2011, s. 155–156.

⁵⁰ New York Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards.

Accounting Standards Board, a Międzynarodowa Federacja Księgowych ustala standardy w zakresie globalnej księgowości i audytu.

Szczególną rolę swoistego globalnego kontrolera pełnią agencje ratingowe (np. Moody's, Standard&Poors), które za pomocą przyznawanych ratingów wskazują, które rządy lub firmy wypadają lepiej lub gorzej w światowej gospodarce. Te prywatne agencje ratingowe, dokonujące autorytatywnie oceny wiarygodności kredytowej firm i państw, mają szczególną pozycję nie tylko na rynkach finansowych, ale także w globalnych stosunkach gospodarczych i politycznych. Jak wysoka jest ich pozycja i jak duży wpływ wywierają na sytuację polityczną i gospodarczą poszczególnych państw i całych organizacji międzynarodowych, takich jak UE, pokazuje obecny kryzys finansowy. Obniżanie przez agencje ratingów państw może wpływać na ich stabilność ekonomiczną i finansową, a przez to też polityczną⁵¹.

Inne instytucje prywatnego rządu globalnego to:

- Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (International Organization for Standardization – ISO), która jako ciało pozarządowe uzgadnia kwestie standaryzacji z wielkimi koncernami;
- Międzynarodowa Izba Handlowa, pod której egidą uzgodniono z towarzystwami bankowymi dokument Uniform Customs and Practice for Documentary Credits;
- Międzynarodowe Towarzystwo Lotnicze, które zestandaryzowało dokumentację linii lotniczych;
- Światowa Organizacja Turystyki Narodów Zjednoczonych (United Nations World Tourism Organization – UNWTO), posiadająca Radę Biznesu (Business Council), do której należą przedstawiciele przedsiębiorstw różnych specjalności w 70 krajach;
- Międzynarodowa Unia Telekomunikacyjna, działająca w sferze informacji i mediów, która jest organizacją o mieszanym charakterze – poza przedstawicielami państw reprezentowane są tam firmy medialne;
- Internetowa Korporacja ds. Nadawania Nazw i Numerów (ICANN), która współpracuje z biznesem oraz środowiskami technicznymi, akademickimi i prywatnymi użytkownikami, sama pozostając organizacją pozarządową.

Często pomocą humanitarną i medyczną zajmują się podmioty prywatne. Fundacja Billa i Melindy Gatesów ofiarowała więcj środków na

⁵¹ Ma to też wpływ na inne państwa, gdy obniżanie ratingu czy samo zagrożenie jego obniżeniem dotyczy kluczowych gospodarczo państw świata, takich jak USA, Chiny czy Niemcy.

pomoc medyczną niż Światowa Organizacja Zdrowia (World Health Organization – WHO). Organizacje non-profit niosą pomoc humanitarną (CARE International, World Vision International, Oxfam, Save the Children współpracują z Wysokim Komisarzem do spraw Uchodźców ONZ).

Istnieją liczne partnerstwa publiczno-prywatne, które mają się też zajmować globalnymi problemami. Modelowym przykładem takiej instytucji jest wspomniana Światowa Komisja ds. Tam (Zapór Wodnych) czy Global Compact Initiative, składająca się z firm, które dobrowolnie zgodziły się na przestrzeganie określonych zasad w zakresie przestrzegania praw człowieka i norm ochrony środowiska w związku ze swoją działalnością⁵². Ma miejsce nawet swoisty „outsourcing”, obejmujący także obszar operacji militarnych, gdzie pojawiły się prywatne spółki militarne, które świadczą usługi logistyczne armiom państw lub ochraniają tereny i obiekty firm prywatnych, ale mogą też okazać pomoc w walce zbrojnej (np. Executive Outcomes z siedzibą w RPA była wynajęta w trakcie operacji humanitarnej w Sierra Leone w latach 90.).

Demokracja hybrydowa

Zatem aktorzy pozapaństwowi skupiający jednostki, firmy, organizacje pozarządowe zwiększają swój udział w transnarodowym rządzeniu. Rolą tych aktorów jest dostarczanie ekspertyz, występowanie z inicjatywami merytorycznymi, monitorowanie zagrożeń, lobbings, współtworzenie regulacji oraz prowadzenie działalności, którą w anglojęzycznej terminologii określa się jako *namings* i *shamings*, czyli podawanie do publicznej wiadomości danych i często wizerunku osób i organizacji czy firm naruszających prawo lub podejmujących antyspołeczne zachowania⁵³.

W wielu międzynarodowych gremiach zajmujących się kwestiami ochrony środowiska przedstawiciele organizacji pozarządowych są pełnoprawnymi uczestnikami – nie tylko jako obserwatorzy, ale też jako reprezentanci swojego zaplecza, negocjatorzy, dostarczyciele informacji i propozycji konkretnych rozwiązań politycznych⁵⁴. Pozostaje kwestię dyskusyjną, czy zaangażowanie pozapaństwowych aktorów w transnaro-

⁵² N. Woods, *Global Governance and the Role of Institutions*, [w:] D. Held, A. McGrew, *Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance*, Cambridge 2002, s. 32–33.

⁵³ Th. Hale, D. Held (eds.), *Handbook of Transnational Governance...*, s. 8.

⁵⁴ Tamże, s. 9.

dowe rządzenie jest efektem przyzwolenia ze strony państw i międzynarodowych instytucji czy też jest efektem uzyskania „suwerennej” pozycji przez tych aktorów, a ich znaczenie jest porównywalne z przedstawicielami państw.

Podstawowym instrumentem stosowanym w procesie decyzyjnym, podobnie jak na szczeblu krajowym, jest prawo, w tym przypadku umowy międzynarodowe i inne akty przyjmowane także przez instytucje ponadnarodowe. Zjawisko wielocentryczności (multicentryczności) prawa ze względu na jego rolę podstawowego narzędzia regulacji stosunków politycznych i społeczno-gospodarczych zmienia pozycję państwa jako jedyne kreatora decyzji przekształcanych w normy prawne⁵⁵. Prowadzi to z kolei do zjawiska dyfuzji władzy, czyli rozchodzenia się kompetencji władczych na poziom wyższy, supranarodowy, ale też na poziom subnarodowy, poprzez włączanie w procesy decyzyjne podmiotów regionalnych i lokalnych oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Umożliwia to udział w tworzeniu ponadnarodowych regulacji działającym na tych szczeblach aktorom niebędącym państwami.

Jak wskazuje na gruncie nauk prawnych (prawa administracyjnego) Piotr Szwedo, odwołanie się do instrumentów prawa publicznego nie jest determinowane kryteriami wyłącznie podmiotowymi, ale także funkcjonalnymi. Podaje on przykłady globalnych organizacji o charakterze prywatnym lub mieszanym, które nie dysponując statusem organów władczych, wykonują „zadania w interesie publicznym”, jak np. Internetowa Korporacja ds. Nadawania Nazw i Numerów (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers – ICANN), międzynarodowe federacje sportowe oraz takie podmioty, jak Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (ISO), która zajmuje się standardami produkcji towarów⁵⁶. Tworzy się globalna administracja hybrydowa funkcjonująca na podstawie międzyrządowo-prywatnych porozumień, czego przykładem jest Komisja Kodeksu Żywnościowego (Codex Alimentarius), która została powołana pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO) i WHO, a w jej skład wchodzi państwa, ale także organizacje pozarządowe, których wpływ na ostateczny kształt standardów jest coraz większy, natomiast ustalenia Komisji zostały włączone do prawa

⁵⁵ L. Graniszewski, *Wielocentryczność systemu prawa – implikacje dla państwa i obywateli*, [w:] K. Kamińska, S. Mrozowska, G. Piwnicki (red.), *Państwa – region – świat w kształtującej się rzeczywistości globalnej*, Gdańsk 2009, s. 60.

⁵⁶ P. Szwedo, *O pojęciu globalnego prawa administracyjnego*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 6, s. 66–67.

międzynarodowego na mocy porozumienia o środkach sanitarnych i fito-sanitarnych w ramach systemu prawa WTO⁵⁷.

Włączanie się aktorów pozapaństwowych w proces lokalnej, narodowej i globalnej polityki obok państw i organizacji międzynarodowych tworzy nową jakość procesu politycznego określanego jako postparlamentarna i postpaństwowa demokracja hybrydowa⁵⁸.

Zaangażowanie aktorów prywatnych wspomaga w zakresie ochrony zdrowia miliony ludzi w krajach rozwijających się. Pozwala to tym organizacjom wywierać wpływ na funkcjonowanie systemów ochrony zdrowia w tych krajach, poprzez np. International Health Partnership, co w efekcie zaciera różnice między sferą publiczną i prywatną⁵⁹.

Podkreśla się, że koncepcja „rządzenia” (*governance*) począwszy od lat 80. XX w. jest pojęciem szerszym niż rząd (*government*) i włącza do definicji rządzenia podmioty cywilno-społeczne. Według Banku Światowego, „Rządzenie to instytucjonalna zdolność instytucji publicznych do zapewniania dóbr, których domagają się obywatele danego państwa lub ich przedstawiciele w sposób skuteczny, transparentny, bezstronny i odpowiedzialny”. Jednocześnie wskazuje się, że „dobre rządzenie (*good governance*) polega na włączaniu przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego do procesu rządzenia, aby rządzenie było nie tylko bardziej legitymizowane, ale też bardziej skuteczne”⁶⁰.

Udział obywateli jest bowiem ważny nie tylko ze względu na konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu legitymizacji decyzjom politycznym, ale także dla zapewnienia im skuteczności i efektywności. Odgórnio podejmowane decyzje bez dialogu z obywatelami są nieefektywne, a ponadto rodzą frustrację, obojętność lub w ostateczności opór społeczny (*vide* Ruch Oburzonych)⁶¹.

Z kolei P. Rosanvallon twierdzi, że legitymizacja demokratyczna powinna opierać się na trzech wymiarach:

- bezstronności władzy;

⁵⁷ Tamże. Również tamże cyt.: M.A. Livermore, *Authority and Legitimacy in Global Governance: Deliberation, Institutional Differentiation, and Codex Alimentarius*, <http://www.iilj.org/GAL/documnets/LivermoreCODEX.pdf>.

⁵⁸ A. Krzemiński, *Władza ludu, władza ludzi*, „Polityka” 2012, nr 32/33, s. 23.

⁵⁹ Th. Hale, D. Held (eds.), *Handbook of Transnational Governance...*, s. 155–156.

⁶⁰ Por. A.M. Kjær, *Rządzenie*, Warszawa 2009, s. 20–21.

⁶¹ Na konieczność podmiotowego traktowania obywateli w trakcie reformowania Unii Europejskiej i jej poszczególnych państw walczących ze skutkami kryzysu wskazał wraz z dwoma innymi autorami J. Habermas. Por. J. Habermas, P. Bofinger, J. Nida-Rumelin, *Uratujemy Europę!*, „Gazeta Wyborcza” 2012, nr 192, s. 18–19.

- refleksyjności sądów, stojących na straży wartości konstytucyjnych i zapewniających ochronę praw mniejszości, które nie mają swojej reprezentacji lub mają zbyt słabą reprezentację;
- bliskości wyrażającej się m.in. w udziale obywateli i ich organizacji w procesie podejmowania decyzji na wszystkich szczeblach rządzenia w społeczeństwie⁶².

Konkluzje

Skala aktywności ponadnarodowej grup interesu pozwala stwierdzić, że dzięki ich działalności zwiększają się możliwości i uprawnienia obywateli w zakresie wpływania na rządzenie transnarodowe, szczególnie w obszarach tzw. *low politics* (np. ochrona środowiska, opieka socjalna, służba zdrowia). Jednocześnie trudno jest jednoznacznie określić, w jakim stopniu grupy interesu, uczestnicząc w rządzeniu ponadnarodowym i wpływając na to rządzenie, powodują jednocześnie erozję roli państwa w tych dziedzinach, w których państwa chciałyby zachować swój monopol czy dominującą pozycję (polityka zagraniczna, bezpieczeństwo, polityka fiskalna).

Jednym z efektów globalizacji jest – postępujący proporcjonalnie do innych jej wymiarów – „proces umiędzynarodowienia społecznych działań”, będący efektem „malejącej samowystarczalności państw i zwiększającej się zależności w zakresie zaspokojenia potrzeb poszczególnych osób i różnych grup społecznych od efektów współpracy międzynarodowej”⁶³.

Sytuacja taka wymusza na krajowych grupach interesu nawiązywanie współpracy z ich partnerami w innych krajach, co zazwyczaj prowadzi do formalizacji transgranicznej kooperacji w postaci ponadnarodowej organizacji danej grupy interesu, której obszarem działania jest region, kontynent lub cały świat. Spoiwem takiej organizacji są uświadomione interesy i/lub podzielane wartości, przekonania, dążenia⁶⁴. Według innego stanowiska, powstawanie ponadnarodowych grup interesu jest immanentnie związane z procesami globalizacji, czyli wychodzeniem różnego rodzaju podmiotów poza granice konkretnych państw⁶⁵.

⁶² Por. A. Bodnar, *Koniec mitu tradycyjnej legitymizacji władzy*, „Republika Nowa” 2011, nr 16, s. 34–35.

⁶³ Zob. T. Wallas, *Grupy interesów w warunkach globalizacji*, [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teoria i działanie*, Toruń 2003, s. 156.

⁶⁴ Tamże.

⁶⁵ Tamże, s. 159. Również tamże cyt.: W. Anioł, *Geneza i rozwój procesu globalizacji*, Warszawa 1989, s. 38.

Czynniki sprzyjające powstawaniu i wzrostowi znaczenia organizacji ponadnarodowych grup interesu to:

- powszechne uznanie dla wolnorynkowego kapitalizmu i będącej jego przejawem liberalizacji handlu, ograniczenia roli państwa w życiu ekonomicznym, wolnej konkurencji;
- postępująca ponadnarodowa integracja, która ma charakter wszechstronny, tj. nie ogranicza się do sfery społeczno-gospodarczej, ale obejmuje też państwa, grupy zawodowe, partie polityczne⁶⁶, społeczności lokalne i jednostki;
- ograniczenie monopolu państwa na kształtowanie stosunków międzynarodowych, w ramach których coraz ważniejszą i bardziej samodzielną rolę pełnią organizacje międzynarodowe i organizacje pozarządowe czy korporacje transnarodowe, które działają ponad granicami państw, a których celem jest rozwiązywanie problemów globalnych lub regionalnych albo wypracowanie zysku i osiągnięcie przewagi konkurencyjnej na rynku globalnym.

Obok dotychczasowej tradycyjnej dyplomacji publicznej uprawianej przez państwa, a polegającej na zawieraniu bilateralnych i multilateralnych umów międzynarodowych, pojawiły się nowe rodzaje dyplomacji, którą uprawiają nowi gracze w ramach tzw. geopolitycznego rynku, takie jak:

- dyplomacja „publiczno-prywatna”, której przejawem jest działalność Fundacji Billa i Melindy Gatesów na rzecz państw Trzeciego Świata;
- dyplomacja „prywatno-prywatna”, za pomocą której korporacje tworzą międzynarodowe więzi dzięki fuzjom i przejęciom, ale pomagają też finansowo takim instytucjom, jak Clinton Global Initiative czy innym organizacjom pozarządowym. Dzięki temu pozyskują cennych sojuszników i występują jako wpływowe grupy interesu podczas ważnych światowych spotkań (np. na Światowym Forum Ekonomicznym).

Transnarodowe rządzenie oznacza udział w nim aktorów prywatnych, który jednak nie polega jedynie na lobbingu lub innego rodzaju wpływie takich aktorów, jak firmy lub organizacje grup interesu, ale także na ich bezpośrednim zaangażowaniu w tworzenie, implementację reguł i świadczenie określonych usług. Innymi słowy, jeśli aktorzy pozapaństwowi mogą uczestniczyć bezpośrednio w rządzeniu globalnym, oznacza to, że mamy wtedy do czynienia z „transnarodowym rządzeniem”⁶⁷. Do

⁶⁶ Por. M. Witkowska, *Europejskie partie polityczne jako podmioty modernizacji*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Modernizacja Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 325.

⁶⁷ T. Risse, *Transnational Governance and Legitimacy*, Berlin 2004, s. 3–4.

zaistnienia zjawiska rządzenia transnarodowego przyczyniły się więc dwa czynniki: jednoczesny wzrost znaczenia aktorów niepaństwowych i procesy globalizacyjne umożliwiające im koordynowanie ich działalności na poziomie transnarodowym. W efekcie zaczęto nazywać to zjawisko rządzeniem lub demokracją hybrydową, w której znaczenie i władza rządów państw jest ograniczana przez wzrastającą relatywnie pozycję władczą aktorów pozapaństwowych⁶⁸.

Szczególnym przejawem tej demokracji hybrydowej są hybrydowe struktury regulacji w środowisku międzynarodowym⁶⁹. Ponieważ państwa nie są w stanie tworzyć regulacji w zakresie problemów, które przekraczają ich granice, regulacje tych zagadnień przejmują transnarodowi aktorzy niepaństwowi, tacy jak np. Forest Stewardship Council, organizacja zajmująca się przyznawaniem certyfikatów w przemyśle drzewnym, której działalność była efektem współpracy organizacji pozarządowych występujących przeciw wylesianiu ziemi i korporacji zajmujących się działalnością biznesową w tej dziedzinie⁷⁰.

Inne efekty udziału grup interesu w rządzeniu transnarodowym to:

- legitymizacja i ograniczanie deficytu demokracji w instytucjach ponadnarodowych,
- legitymizacja technokratyczna, jaką zapewniają grupy interesu dysponujące zasobami eksperckimi, co jest szczególnie ważne dla Komisji Europejskiej, odpowiedzialnej za przygotowanie projektów aktów prawa UE⁷¹.

Bardziej sceptyczny w kwestii korzyści z udziału podmiotów korporacyjnych w rządzeniu jest Manuel Castells. Oceniając polityczne skutki globalizacji ekonomicznej, wskazuje on, że „państwo narodowe jest w coraz większym stopniu bezsilne, jeśli chodzi o kontrolowanie polityki monetarnej, decydowanie o swoim budżecie, organizowanie produkcji i handlu, pobieranie podatków od korporacji i wypełnianie swoich zobowiązań na rzecz zapewnienia dóbr socjalnych. Mówiąc w skrócie, straciło ono większość swojej władzy ekonomicznej”⁷². W funkcjonowaniu sieci ponadnarodowych Castells widzi czynnik osłabienia władzy państwa na rzecz „sieci kapitału, produkcji, komunikacji, przestępczości, instytucji

⁶⁸ Ch.W. Kegley Jr., S.L. Blanton, *World Politics...*, s. 185.

⁶⁹ Por. K. Mojska, *Hybrydowe struktury regulacji w środowisku międzynarodowym*, [w:] W. Gizicki (red.), *Wyzwania polityczne współczesnych państw*, Toruń 2011, s. 47–61.

⁷⁰ Tamże, s. 54.

⁷¹ T. Kownacki, *Determinanty działań podejmowanych przez podmioty modernizacji Unii Europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Modernizacja Unii Europejskiej*, s. 380.

⁷² M. Castells, *The Power of Identity*, Malden, MA 1997, s. 254.

międzynarodowych, organizacji pozarządowych, ponadnarodowych religii oraz ruchów wpływających na opinię publiczną”.

Jakie są ograniczenia oddziaływania organizacji pozarządowych i grup interesu? Podstawowym ograniczeniem jest ich różnorodność i konkurencja między nimi w zakresie celów, do jakich dążą, w czym zresztą są podobne do państw, które różnią się co do swoich interesów politycznych. Ponadto wskazuje się na ograniczone w stosunku do państw zasoby, którymi dysponują, oraz ich zależność od podmiotów publicznych, jeśli zdecydują się na skorzystanie ze wsparcia materialnego z ich strony. Może to ograniczyć ich legitymację do działania, która i tak bywa kwestionowana ze względu na ich niereprezentatywność i brak przejrzystości w funkcjonowaniu⁷³. W warunkach globalizacji wzrasta bowiem rola podmiotów niemających legitymacji demokratycznej. Może to doprowadzić do takiej sytuacji, że w rękach instytucji demokratycznych będą pozostawać tylko symbole władzy, a rzeczywista władza znajdzie się w rękach „podmiotów niewybieralnych”. Przesuwanie władzy z areny publicznej na rzecz rynków finansowych tworzy iluzję demokracji i świadczy o jej fasadowości. Prawdziwi decydenci nie muszą rozliczać się przed obywatelami, lecz przed (najważniejszymi) udziałowcami. KTN w ten sposób unikają odpowiedzialności wobec obywateli, mimo że ich działania wpływają na życie obywateli danego państwa⁷⁴.

Przenikanie władzy od podmiotów politycznych do megagospodarczych prowadzi również do połączenia władzy ekonomicznej z władzą polityczną, co jest kolejnym zagrożeniem demokracji. Wskazać można na takie negatywne konsekwencje z tym związane, jak brak równowagi między kapitałem finansowym a kapitałem społecznym oraz między interesem krótko- i długoterminowym. Dzięki posiadanym zasobom korporacje są w stanie uzyskiwać liberalizację przepisów, deregulację, co może prowadzić do ograniczenia ochrony prawnej pracowników, konsumentów, środowiska⁷⁵. Na poparcie tezy o tym, że korporacje dążą do zarządzania w skali globalnej (*corporate governance*), wskazuje się takie czynniki, jak łączenie się korporacji w coraz większe organizacje biznesowe dążące do powiększania obszarów swojego zarządzania oraz uległość rządów państw narodowych wobec korporacji⁷⁶.

⁷³ K. Mingst, *Podstawy stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 192.

⁷⁴ P. Biskup, *Korporacje transnarodowe a współczesne formy państwa i suwerenności*, [w:] J. Menkes, T. Gardocka (red.), *Korporacje transnarodowe...*, s. 144.

⁷⁵ J. Bakan, *Korporacja. Patologiczna pogoń za zyskiem i władzą*, Warszawa 2006, s. 103.

⁷⁶ W. Misiak, *Globalizacja. Więcej niż podręcznik. Społeczeństwo – kultura – polityka*, Warszawa 2007, s. 49–51.

STRESZCZENIE

Grupy interesu są ważnymi instytucjami w obrębie krajowych systemów politycznych oraz odgrywają istotną rolę jako aktorzy transnarodowi. Autor bada zjawisko kształtującej się sieci organizacji globalnego rządzenia z perspektywy grup interesu. Grupy interesu są często bezpośrednimi uczestnikami rządzenia transnarodowego i przyczyniają się do zmiany istniejących stosunków między decydentami ze sfery władzy publicznej i obywatelami.

Artykuł dotyczy roli i udziału aktorów pozapaństwowych w procesach rządzenia transnarodowego. Autor skupia się na przedstawieniu specyfiki i rodzajów grup interesu biorących udział w procesach rządzenia transnarodowego oraz form i efektów udziału w nich grup interesu.

Leszek Graniszewski

PARTICIPATION OF INTEREST GROUPS IN TRANSNATIONAL GOVERNANCE

the interest groups are important institutions of national political systems and also play significant role as transnational actors. The author investigates the phenomenon of emerging network of global governance organizations from the interest groups perspective. The interest groups are often direct participants in transnational governance process and change the existing links between government (decision- makers) and citizens.

This article considers the involvement of interest groups in the transnational governance. In particular, issues of mobilization, participation and influence are examined.

KEY WORDS: *interest groups, transnational governance, globalization, networks*

Bibliografia

- A. Cianciara, *Neoinstytucjonalizm w badaniach nad polskim lobbingsiem gospodarczym w Unii Europejskiej: zarys perspektywy teoretycznej*, [w:] R. Żelichowski (red.), *Świat i Polska wobec globalnych wyzwań. Wybrane problemy*, Warszawa 2009.
- H. Dumała, *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin 2012.
- R. Gwiazdowski, *A nie mówiłem? Dlaczego nastąpił kryzys i jak najszybciej z niego wyjść?*, Warszawa 2012.
- M. Hardt, *Imperium*, Warszawa 2005.
- P. Kirkbride (ed.), *Globalization. The external pressures*, New York 2001.

- M. Lech, *Zdolność oddziaływania korporacji transnarodowych na współczesne stosunki międzynarodowe w dobie procesu globalizacji*, [w:] J. Menkes, T. Gardocka (red.), *Korporacje transnarodowe. Jeden temat, różne spojrzenia*, Warszawa 2010.
- T. Lemke, *Biopolityka*, Warszawa 2010.
- R. Meissner, *The Transnational Role and Involvement of Interest Groups in Water Politics: a Comparative Analysis of Selected Southern African Case Studies*, Pretoria 2005.
- E. Panas, *Rola transnarodowych organizacji pozarządowych we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, [w:] W. Gizicki (red.), *Polityczne wyzwania współczesnych państw. Perspektywa globalna*, Toruń 2011.
- K. Piórko, *„Władza” korporacji transnarodowych w stosunkach międzynarodowych*, Toruń 2008.
- A. Rothert, *Technopolis. Wirtualne sieci polityczne*, Warszawa 2003.
- J.A. Scholte, *Globalizacja*, Sosnowiec 2006.
- T. Wallas, *Grupy interesów w warunkach globalizacji*, [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń 2003.
- A. Zorska, *Korporacje transnarodowe. Przemiany, oddziaływanie, wyzwania*, Warszawa 2007.
- P. Żukiewicz, *Przywódstwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.