

Arkadiusz Sekściński

Działania marketingowe przedsiębiorstw wobec instytucji publicznych

SŁOWA KLUCZOWE:

*instytucja publiczna, marketing,
Public Relations, Public Affairs, lobbying*

Zmiany w obszarze strategii i mechanizmów marketingu politycznego dotyczą coraz częściej otoczenia podmiotów politycznych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wzajemnego pozycjonowania i wielostronnej komunikacji. Podmioty polityczne komunikują się pomiędzy sobą oraz z innymi uczestnikami systemu politycznego, w tym z grupami społecznymi o zbieżnych i sprzecznych interesach. Kierunek komunikacji politycznej nie jest jednak jednostronny (podmioty polityczne → odbiorcy społeczni). Wymiana informacji odbywa się w obu kierunkach i coraz częściej znaczny wpływ na funkcjonowanie podmiotów politycznych ma oddziaływanie różnego rodzaju grup interesu.

Do grup, które w drodze komunikacji z podmiotami politycznymi, wpływają na środowiska decyzyjne można zaliczyć wielu uczestników systemu politycznego. Należą do nich – między innymi – podmioty gospodarcze, w tym prywatne i państwowe przedsiębiorstwa. Istotne wsparcie dla działań marketingowych przedsiębiorstw wobec instytucji publicznych stanowią ich różnorodni przedstawiciele: izby handlowe, organizacje pracodawców, związki zawodowe, firmy lobbingowe, agencje Public Relations i kancelarie prawne.

Większość działań marketingowych, które wobec instytucji publicznych stosują podmioty gospodarcze, służy pozycjonowaniu przedsiębiorstw w gronie ważnych podmiotów dla władz państwowych i lokalnych,

instytucji opiniotwórczych i doradczych. Często decyzje podejmowane przez podmioty polityczne, choćby w obszarze uregulowań prawnych, mają istotne znaczenie dla rozwoju poszczególnych przedsiębiorstw i gałęzi przemysłu. Wielokrotnie sytuacja podmiotów gospodarczych jest wręcz uzależniona od sytuacji politycznej i relacji z instytucjami publicznymi. Przykładowo dla przemysłu zbrojeniowego głównym partnerem i kontraktorem są ministerstwa obrony państw oraz podległe im agencje. Tego typu przedsiębiorstwa przykładają istotną wagę do relacji z przedstawicielami administracji, przez długie lata budują swój wizerunek w otoczeniu decydenckim, stosując techniki i narzędzia marketingowe. Podobna sytuacja dotyczy firm farmaceutycznych, które są zainteresowane państwową refundacją ich produktów czy firm tytoniowych, których „być albo nie być” zależy od przepisów uchwalanych w danym kraju. Większość dużych firm, nawet jeśli na stałe nie działa w otoczeniu politycznym, to ma kontakt z wieloma instytucjami publicznymi, przykładowo przy okazji inwestycji na terenie miast i gmin. To władze samorządowe wydają odpowiednie pozwolenia, decydują o zagospodarowaniu przestrzennym czy wysokości lokalnych podatków. Mają istotny wpływ na rozwój infrastruktury, a nawet stosunek mieszkańców gminy do danej inwestycji.

Należy więc podkreślić, że działania marketingowe wobec instytucji publicznych stosowane są nie tylko przez przedsiębiorstwa, które na co dzień funkcjonują w otoczeniu politycznym. Strategie budowania relacji z tymi instytucjami powinny być jednak budowane w oparciu o działania długookresowe i wielowymiarowe.

Podstawowe rodzaje działań marketingowych stosowane wobec instytucji publicznych

Należy uznać, że spośród działań marketingowych, które są stosowane przez przedsiębiorstwa wobec instytucji publicznych, co najmniej dwa nabierają współcześnie takiego znaczenia, że z reguły stanowią trwałe elementy wielu strategii marketingowych. Należą do nich Public Relations i Public Affairs.

Public Relations w ujęciu klasycznym, jest oddziaływaniem na zewnętrzne otoczenie danej organizacji za pomocą informacji.¹ Defi-

¹ Zob. K. Wójcik, *Public Relations*, Centrum Kreowania Liderów, Międzyborów 1992, s. 21–22.

nicje szeroko traktujące PR, każą nam dostrzegać w nim system działań z zakresu komunikowania społecznego. PR traktowany jest jako proces o charakterze konstruktywnego dialogu.² W tym przypadku nacisk kładziony jest na proces zarządzania informacją, który ma za zadanie stworzenie w świadomości odbiorcy przekonania o integralności organizacji z otaczającym ją środowiskiem. Kluczowe jest zdobycie zaufania odbiorców do firmy oraz wykreowanie jej pozytywnego wizerunku. Teoretycy i praktycy zgodnie podkreślają, że PR jako element komunikowania społecznego musi być działaniem świadomym, celowym, opartym na badaniach i analizach, trwałym i długookresowym, ukierunkowanym na osiąganie określonych efektów.

Z kolei ujęcie zawężające definicję Public Relations przyporządkowuje ten rodzaj działań dziedzinie promocji, która jest elementem marketingu. Zgodnie z klasyczną koncepcją Philipa Kotlera określającej kompozycję marketingową jako zespół czterech elementów, PR jest elementem promocji (4P, z ang. product, price, place, promotion). Służy oddziaływaniu na odbiorców produktów danej firmy, poprzez przekazywanie im informacji, które mają zwiększyć ich wiedzę na temat produktów oraz samej firmy w celu stworzenia dla nich preferencji na rynku. System promocji zawiera tzw. czyste formy promocji. Są to: reklama, promocja osobista, promocja uzupełniająca oraz właśnie Public Relations. Z punktu widzenia organizacji, wszystkie formy promocji pełnią funkcję informacyjną i wspierają wizerunek firmy. Jednakże Public Relations cechuje się ciągłymi, długookresowymi działaniami, podczas gdy pozostałe elementy promocji koncentrują się zwykle na krótkim okresie. Wiele wskazuje na to, iż znaczenie PR jako instrumentu promocji relatywnie rośnie. O popularności PR decydują co najmniej dwie cechy. Firma zyskuje image obiektywnej – trzeciej strony, a nie po prostu organizacji maksymalizującej zyski. Poza tym, poprzez PR firmy trafiają do segmentów trudno osiągalnych przy pomocy innych środków, w tym kręgów rządowych czy naukowych.

W obu wyżej opisanych podejściach dominującym motywem jest dążenie do pozyskania pozytywnego nastawienia oraz zaufania szerokiego otoczenia do firmy jako całości organizacyjnej. Badacze jako tzw. szerokie otoczenie traktują między innymi: klientów, partnerów biznesowych, stowarzyszenia branżowe, władze lokalne i centralne, związki zawodowe, organa polityki gospodarczej, pracowników i ich rodziny, lokalną

² Tamże, s. 26.

społeczność, i wiele innych³. Zazwyczaj informacje do tak szerokiego środowiska trafiają za pośrednictwem mediów, ale należy pamiętać, że to nie dziennikarze stanowią grupy docelowe przedsiębiorstw, lecz opinia publiczna jako całość.

Coraz częściej firmy wykorzystują PR jako element działań marketingowych wobec instytucji publicznych. Informacje pojawiające się w mediach, które są inspirowane przez komórki PR przedsiębiorstw, służą pośredniej komunikacji z decydentami, a także oddziaływaniu na ich decyzje. Celem tych działań jest kształtowanie sprzyjającego nastawienia instytucji publicznych wobec działań przedsiębiorstwa. Firmom oczywiście zależy na dobrej reputacji w otoczeniu decydentów publicznych, ale zazwyczaj aktywność PR jest intensyfikowana w momencie podejmowania istotnych dla przedsiębiorstw decyzji. Najczęściej są to decyzje dotyczące rozwiązań legislacyjnych czy administracyjnych. W Polsce na razie rzadko zdarza się, by przedsiębiorstwa decydowały się na realizowanie długookresowych kampanii informacyjnych, które są skierowane do instytucji publicznych. Dużo częściej stosują PR jako element uzupełniający działania marketingowe, w celu osiągnięcia określonych decyzji politycznych.

Przykładowo emitenci znaków legitymacyjnych (bonów i talonów) zostali w czerwcu 2009 roku zaskoczeni rządowymi planami nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Projekt ustawy zakładał wprowadzenie opodatkowania na bony i talony przekazywane pracownikom przez pracodawców. Zamiast tego pracownicy mieliby otrzymywać pieniądze w gotówce, zwolnione od podatku PIT. W przekonaniu Ministra Finansów oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej rozwiązanie to byłoby korzystne dla właścicieli małych sklepów, ponieważ bony i talony są w Polsce głównie realizowane w dużych, zagranicznych hipermarketach. Jak się później okazało wiedza decydentów na ten temat była błędna, o czym przekonywały organizacje kupieckie⁴. Bony i talony są nie tylko w zdecydowanej mierze realizowane w małych i średnich sklepach, ale także emitowane przez zrzeszenia skupiające lokalnych kupców. Dlatego wprowadzenie opodatkowania znacznie uszczupliłoby budżety małych sklepów, które dotychczas mogły liczyć na stały utarg z emisji i realizacji bonów. Po zakończeniu procesu legislacyjnego Kongregacja Przemysłowo-Handlowa skupiająca większość polskich małych i średnich

³ Tamże, s. 28.

⁴ Zob. www.kph.pl, List do Premiera Donalda Tuska skierowany w imieniu środowisk kupieckich przez prezesa Kongregacji Przemysłowo-Handlowej dr. Jana Rakowskiego, 11.08.2009.

kupców zwróciła się do Prezydenta RP o nowelizację ustawy⁵. Zdaniem ekspertów PR i PA, poszkodowani zmianami legislacyjnymi kupcy za późno dotarli z argumentacją do decydentów. Gdyby w czasie prac nad nowelizacją w mediach pojawiły się informacje o tym, że opodatkowanie bonów i talonów spowoduje upadek wielu małych i średnich sklepów, decydenci nie pozostaliby na to obojętni. Poza tym dzięki informacjom medialnym kupcy mogliby uzyskać wsparcie społeczne, które jest ważnym sygnałem dla polityków. Zdaniem ekspertów, zabrakło również w mediach głosu niezależnych ekspertów, którzy mogliby przedstawić informacje dotyczące konsekwencji wprowadzanych zmian. Przede wszystkim jednak zarówno kupcy, jak i emitenci bonów i talonów zaniedbali długofalowe działania w zakresie komunikacji społecznej i politycznej. Informacje medialne o rynku znaków legitymacyjnych oraz jego znaczeniu dla drobnych przedsiębiorców, kupcy oraz emitenci powinni traktować jako element „polityki edukacyjnej” dla decydentów. W tym przypadku zabrakło długookresowej kampanii informacyjnej skierowanej do instytucji rządowych. Decydenci mieli błędny pogląd na temat znaków legitymacyjnych oraz ich handlowego obrotu. Dlatego powyższy przykład wskazuje, jak ważne jest permanentne informowanie instytucji publicznych o funkcjonowaniu poszczególnych branż i przedsiębiorstw.

Warto wskazać także inne rodzaje działań marketingowych wobec instytucji publicznych z użyciem PR. Coraz częściej agencje Public Relations obsługujące duże przedsiębiorstwa zachęcają, by z niektórymi informacjami docierać bezpośrednio do instytucji publicznych, a najlepiej włączać je na partnerskich zasadach do współpracy przy realizacji kampanii informacyjnych. Dla realizacji strategii PR coraz ważniejsze staje się to, jakie podmioty czy instytucje o zaufaniu społecznym zostaną włączone w kampanię. Dlatego do współpracy często zaprasza się ministerstwa czy instytucje zaufania publicznego, takie jak Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Policję czy Straż Pożarną. Tego typu działania pełnią podwójną rolę. Firma, która na partnerskich zasadach włącza instytucję publiczną do swojej kampanii informacyjnej, zyskuje bardzo ważnego partnera. Wzmacnia swoją wiarygodność i pozycję, ponieważ to otoczenie firmy determinuje stan zaufania do niej. Instytucje, takie jak UOKiK, Straż Pożarna czy Policja, cieszą się w Polsce zaufaniem społecznym, dlatego przedsiębiorstwa chcą być z nimi kojarzone. Firmy włączają instytucje publiczne do swoich kampanii, aby wzmocnić wiarygodność i prestiż także w innym celu. Przykładowo, spółka energetyczna

⁵ Zob. komunikat PAP, *Drobni przedsiębiorcy chcą zwolnienia bonów z PIT*, 11.08.2009.

prowadząca kampanię informacyjną na temat oszczędności energii, posiadająca patronat Ministerstwa Gospodarki, wzmacnia swoją pozycję. Firma zyskuje partnera, który może być dla niej ważny z punktu widzenia jej obecnych i przyszłych interesów. W Polsce Ministerstwo Gospodarki, nadzoruje Urząd Regulacji Energetyki oraz podejmuje większość decyzji dotyczących tego sektora. Dlatego przedsiębiorstwa energetyczne, szczególnie prywatne, starają się budować trwałe relacje z przedstawicielami tego resortu, aby w pewnym stopniu móc oddziaływać na ważne dla nich decyzje.

Podobnie, przy organizacji konferencji merytorycznych, gdy przedsiębiorstwa prezentują ważne dla nich informacje, zapraszają gości zewnętrznych (liderów opinii), w tym decydentów, wysokich urzędników i polityków. Bezsprzecznie takie działania powodują, że komunikaty adresowane do odbiorców zostają wzmocnione prestiżem instytucji czy osoby. Jednocześnie przedsiębiorstwo pośrednio pozyskuje ważnych partnerów publicznych, których wsparcie może być istotne przy okazji realizacji innych celów przedsiębiorstwa w przyszłości.

Z kolei **Public Affairs** to wyspecjalizowana forma Public Relations skierowana do ściśle określonego grona odbiorców – decydentów. Tomasz Goban-Klas uściśla tę kwestię, twierdząc, że PA to „termin używany na określenie działań Public Relations w administracji”⁶. Public Affairs oznacza bowiem kontakty z organami rządowymi, statutowymi, opinio-twórczymi, doradczymi, itp.⁷ Celem Public Affairs jest tworzenie i utrzymywanie korzystnego dla danej organizacji wizerunku, który będzie sprzyjał rozwojowi działalności biznesowej. W zależności do kogo są kierowane konkretne działania, mówi się o:

- Parliament Relations (utrzymywanie kontaktów z członkami parlamentu, czyli z posłami i senatorami oraz ich współpracownikami),
- Government Relations (obejmuje kontakty z administracją rządową),
- Self-Governmental Relations (dotyczy relacji z władzami samorządowymi).

Bezsprzecznie dominującym motywem działalności PA, stosowanym przez przedsiębiorstwa, jest dążenie do pozyskania pozytywnego nastawienia oraz zaufania szerokiego otoczenia decydentów do firmy. Jest to

⁶ Zob. T. Goban-Klas, *Public relations, czyli promocja reputacji*, BusinessPress, Warszawa 1997, s. 179.

⁷ Zob. S. Black, *Public Relations*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998, s. 22.

szczególnie istotne z punktu widzenia branż i przedsiębiorstw, które swoje produkty oraz usługi oferują głównie instytucjom publicznym.

Podobnie jak w przypadku PR, kluczowym elementem stosowania PA jest informacja. Przedsiębiorstwom zależy, by instytucje publiczne tworzyły takie prawo i podejmowały takie decyzje, które będą korzystne dla rozwoju firmy czy branży. Dlatego przedstawiciele przedsiębiorstw starają się prezentować decydentom informacje o tym, z czym borykają się firmy i ewentualnie wskazywać rozwiązania, które by te problemy eliminowały.

Aktywność PA opiera się na stosowaniu różnych technik komunikacyjnych w stosunku do przedstawicieli instytucji publicznych. Za podstawowe kanały porozumiewania uznaje się działania bezpośrednie, na które składa się komunikacja werbalna i niewerbalna (zobacz tabela nr 1. Najczęściej stosowane techniki komunikacji bezpośredniej w działaniach Public Affairs). Głównie polega to na osobistej komunikacji między przedstawicielami przedsiębiorstw i instytucji publicznych. Judith Symonds wyjaśnia, że komunikacja bezpośrednia opiera się na przekazywaniu informacji decydentom w sposób tradycyjny, to jest poprzez osobiste spotkania i materiały pisemne⁸. Adresat i nadawca są dokładnie określani, a treść komunikatu jest przekazywana bez udziału osób trzecich.

Komunikacja werbalna polega na formułowaniu przekazów podczas różnego rodzaju dyskusji i ma charakter *stricte* personalny. Z reguły inicjatorem spotkań jest grupa nacisku. Niektóre z nich mogą także wynikać z przypadkowej lub zaaranżowanej obecności decydenta i przedsiębiorcy w tym samym miejscu i tym samym czasie. Jan Kulczyk – najbogatszy w Polsce przedsiębiorca – przyznaje, że zdarza mu się odbywać podróże w towarzystwie polityków⁹. Wielokrotnie brał udział w zagranicznych wyjazdach prezydentów Lecha Wałęsy i Aleksandra Kwaśniewskiego.

Spotkania można podzielić na: indywidualne i grupowe. Pierwsze z nich to tzw. rozmowy „twarzą w twarz”, czyli z udziałem tylko dwóch zainteresowanych osób. Kolejną grupę tworzą otwarte spotkania informacyjne i dyskusje z udziałem wielu reprezentantów przedsiębiorstw i przedstawicieli władzy. Aranżowania tego typu wydarzeń podejmują się w Polsce np. organizacje pracodawców, takie jak Business Center Club czy Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan. Specja-

⁸ Zob. Grupy nacisku są elementem demokracji – rozmowa z Judith Symonds, „Rzeczpospolita”, 14 maja 1995 r.

⁹ Zob. M. Matys, *Towarzystwo. Biznesmeni i politycy*, Wydawnictwo Prószyński i S-ka, Warszawa 2003, s. 144.

liści podkreślają, że zgromadzenie w jednym miejscu wielu decydentów i ważnych osób tworzy wrażenie dużego poparcia dla rozwiązania prezentowanej kwestii. Z kolei wizyty studyjne są chętnie organizowane przez zarządy firm. To dobra okazja, by decydenci zobaczyli, jak funkcjonuje przedsiębiorstwo, jakie są jego silne strony, a jakie potrzeby.

Spotkania można również podzielić na formalne i nieformalne. Pierwsze mają charakter oficjalny i urzędowy. Drugie są oparte raczej o kontakty towarzyskie. Ich celem jest często nie tyle wywarcie wpływu na określone decyzje, co zbudowanie pozytywnych relacji między decydemem a grupą nacisku. Do takich działań można zaliczyć, między innymi, organizację bankietów, wspólne obiady, udział w imprezach sportowych, itp.

Nieco inny charakter ma bezpośrednia komunikacja niewerbalna. Wymiana informacji oparta jest o pisemne materiały papierowe i elektroniczne: listy, maile, jednostronicowe i obszernie dokumenty, ekspertyzy, zestawienia, itd. Tego typu sposób formułowania przekazu wymusza bardziej oficjalny styl niż w przypadku bezpośrednich rozmów. Wielu ekspertów PA uważa, że materiały pisemne powinny mieć charakter *stricte* urzędowy. Wynika to z tego, że mogą być przekazywane innym decydemem i osobom trzecim.

Tabela 1. Najczęściej stosowane techniki komunikacji bezpośredniej w działaniach Public Affairs

Komunikacja werbalna	Komunikacja niewerbalna
• rozmowy „w cztery oczy” • rozmowy telefoniczne • spotkania informacyjne • wizyty studyjne • wystąpienia publiczne • udział w imprezach okolicznościowych • prace w komisjach parlamentarnych • innego rodzaju bezpośrednie kontakty personalne	• listy • faksy • e-maile • dokumenty jednostronicowe • dokumenty techniczne (dane statystyczne, badania) • prezentacje multimedialne • innego rodzaju kontakty wykorzystujące materiały pisemne

Celem bezpośredniej komunikacji werbalnej i niewerbalnej w działaniach Public Affairs jest z reguły przekonanie urzędników i polityków do poszczególnych rozwiązań prawnych. Ważne jest również zdobywanie ich zaufania, co stanowi istotną podstawę do działań perswazyjnych¹⁰. Dlatego wielu specjalistów do spraw Public Affairs podkreśla, że niewer-

¹⁰ Zob. A. Gregory, dz. cyt., s. 95.

balne i werbalne sposoby porozumiewania powinny się wzajemnie uzupełniać, a nawet być stosowane jednocześnie. Wtedy cele perswazyjne są skuteczniej realizowane.

Z kolei komunikację pośrednią w Public Affairs często utożsamia się z narzędziami stosowanymi w Public Relations. Najczęściej sprowadza się to do wcześniej opisanych działań, gdy informacje kierowane do przedstawicieli administracji są przekazywane za pośrednictwem środków masowego przekazu. Dzięki temu wiele ważnych spraw gospodarczych jest dostrzegana przez decydentów i dzięki temu udaje się je rozwiązać.

Nie bez znaczenia jest również nacisk społeczny, który realizowany jest przy udziale mediów. Szczególnie instytucje publiczne, które pochodzą z wyboru – jak Parlament czy Prezydent – liczą się z głosem obywateli. Zaangażowanie licznych grup ludzi do wyrażenia swojego zdania w danej sprawie, poprzez akcje eventowe, jak manifestacje czy strajki, w dużej mierze wpływa na kształtowanie opinii publicznej. Rzadko zdarza się, by przedsiębiorstwa zachęcały swoich pracowników do strajków. Jednak kierownictwo firmy w relacjach z instytucjami publicznymi chętnie posiłkuje się opinią związków zawodowych. To jeden z klasycznych typów oddziaływań marketingowych wobec instytucji publicznych.

Przykładowo zarząd PZL – WSK Świdnik decydując się na prywatyzację zakładu postarał się o przychylność związków zawodowych. Spośród ponad 4 tysięcy pracowników zdecydowana większość firmy poparła prywatyzację zakładu. Co więcej związki zawodowe skupione w PZL – WSK Świdnik wsparły włosko-brytyjski koncern AgustaWestland, który od kilkunastu lat inwestuje w polski zakład, gwarantując miejsca pracy oraz rozwój¹¹. Wobec takiej sytuacji Agencja Rozwoju Przemysłu, właściciel prawie 90% akcji PZL – WSK Świdnik zdecydowała się na prywatyzację zakładu, zaś firma AgustaWestland zyskała istotny atut w negocjacjach. Związkowcy bezpośrednio przekonywali kierownictwo ARP, że życzą sobie by firmę przejął ich największy zagraniczny partner oraz przedstawiali te same komunikaty w mediach. Jednocześnie dyskredytowali innego oferenta, który wydawał się być faworytem¹². Wielu obserwatorów tego procesu prywatyzacyjnego upatrywało w tym procederze działań marketingowych włosko-brytyjskiej firmy, która chciała zwiększyć swoje szanse na zakup polskiego zakładu.

¹¹ Zob. S. Luciński, *W PZL Świdnik można już inwestować*, Gazeta Wyborcza – Lublin, 5.09.2007.

¹² Zob. B. Majewska, *Mrówka zjada słonia, czyli Czesi chcą kupić PZL Świdnik*, Kurier Lubelski, 17.02.2009.

Nacisk społeczny, jako element działań marketingowych przedsiębiorstw wobec instytucji publicznych, może przybierać także inne formy. Jedną z najstarszych technik stanowi petycja¹³. Polega na zbieraniu podpisów przeciwników lub zwolenników danego projektu¹⁴. W Polsce wiele petycji trafia do prezydenta, ministrów i parlamentarzystów. Podobnie działają masowe kampanie listowe. „Seria listów dotyczących tego samego zagadnienia, które nadeszły w ciągu jednego tygodnia może zaginąć w pespektywie całorocznej pracy Parlamentu, ale jeden list tygodniowo przez 52 tygodnie, poświęcony temu samemu problemowi może przynieść wymierny skutek”¹⁵. W Polsce organizacje pracodawców czy stowarzyszenia branżowe kierują listy do rządu czy parlamentarzystów, gdy chcą wyrazić swoje stanowisko w sprawie ustaw czy rozporządzeń, które ich dotyczą. Do prezydenta wysyłają zazwyczaj pisma z prośbą o zawetowanie ustawy, która godzi w ich interesy.

Lobbing jako nowoczesny element działań marketingowych przedsiębiorstw wobec instytucji publicznych

Na tle wyżej omówionych, podstawowych działań marketingowych stosowanych przez podmioty gospodarcze, coraz bardziej zaczyna się wyróżniać inna forma oddziaływań marketingowych przedsiębiorstw wobec instytucji publicznych – lobbing. Ta wyrafinowana technika aktywności Public Affairs, która także korzysta z metod komunikacyjnych typowych dla Public Relations, często budzi wiele emocji i kontrowersji. Wielu autorów widzi w lobbingu przejaw demokracji partycypacyjnej i odzwierciedlenie pluralistycznej koncepcji społeczeństwa. W Stanach Zjednoczonych mówi się nawet o lobbystach (choć głównie reprezentujących wielkie korporacje) jako trzeciej izbie. Jednak obiegowe opinie, wsparte silnie zakorzenionymi stereotypami, często traktują lobbing na równi z korupcją i patologią systemu. To dychotomiczne postrzeganie powyższego terminu sugeruje, że lobbing nie jest pojęciem jednoznacznie zdefiniowanym, a wręcz często błędnie rozumianym.

Poza tym w powszechnym użyciu funkcjonuje duża ilość definicji i trudno stwierdzić, by tylko jedna z nich była prawidłowa. Lobbing – z jęz. ang. *lobbying* – dosłownie: oddziaływanie, wywieranie wpływu

¹³ Zob. K. Jasiński, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, dz. cyt., s. 177.

¹⁴ www.petycje.pl

¹⁵ Zob. K. Jasiński, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, dz. cyt., s. 41.

w kuluarach; (w Polsce, ze względu na negatywne konotacje, przyjęło się także tłumaczenie: rzecznictwo interesów) oddziaływanie na decyzje podejmowane przez organy władzy publicznej oparte na strategii komunikacyjnej uwzględniającej: analizę procesu decyzyjnego, politykę danego organu, własne cele strategiczne, własną analizę SWOT, bieżący monitoring wydarzeń¹⁶.

Jeśli chodzi o etymologię powyższego terminu, to kluczowe znaczenie ma angielskie słowo *lobby*. Pochodzi od łacińskich wyrazów *lobbium*, *lobbia* i oznacza kuluary. Krzysztof Jasiecki, Małgorzata Molęda-Zdziech i Urszula Kurczewska, odwołując się do brytyjskiej tradycji, wskazują na pewien typ relacji między reprezentantami władzy, a ludźmi, którzy chcą uzyskać wpływ na podejmowane przez nich decyzje¹⁷. W kuluarach Izby Gmin i Izby Lordów istniała możliwość spotkań członków obu grup i wyrażania prośb wobec rządzących. Z kolei Stanisław Ehrlich kładzie nacisk na amerykańskie korzenie terminu, które w lobby upatrują synonim grupowych interesów i nacisków na instytucje ustawodawcze, czyli Kongres oraz parlamenty stanowe. Jego zdaniem lobbysta to zawód, a lobbying to kuluarowe wpływy reprezentantów grup interesu na proces uchwalodawczy¹⁸. Nawiązywanie do tzw. dyplomacji kuluarowej może budzić negatywne skojarzenia, że naciski na ośrodki władzy odbywają się z pominięciem prawa, w nieetyczny i nieformalny sposób. Wydaje się, że takie postrzeganie lobbyingu jest wciąż bardzo powszechne.

Również współcześnie lobbying jawi się jako pojęcie bardzo szerokie, interdyscyplinarne, różnie oceniane i rozumiane. Wydaje się, że głównym tego powodem jest diametralna różnica między potocznym a naukowym rozumieniem lobbyingu.

Definicja International Encyclopedia of Public Policy and Administration podkreśla, że lobbying to proces stymulowania i przekazywania informacji przez ludzi, którzy pragną wpływać na decyzje w państwie¹⁹. Philip Kotler sugeruje zawężenie terminologiczne lobbyingu do „kontaktowania się i przekonywania członków ciał ustawodawczych i urzędników państwowych do określonych rozwiązań prawnych i administracyjnych”²⁰.

Z punktu widzenia teoretycznego, kluczowe znaczenie w zakresie rzecznictwa ma zakres przedmiotowy i podmiotowy działań. Ten pierwszy

¹⁶ www.wikipedia.org/wiki/lobbying

¹⁷ Zob. K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2006, s. 13.

¹⁸ Por. Stanisław Ehrlich, *Lobby*, Warszawa 1961, s. 463.

¹⁹ Zob. K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, dz. cyt., s. 13.

²⁰ Zob. Ph. Kotler, *Marketing*, Gebethner&Ska, Warszawa 1994, s. 621.

stanowi rodzaj podejmowanych decyzji (legislacja, egzekwowanie prawa, itp.)²¹. Z kolei aspekt podmiotowy zakłada, że wpływanie dotyczy organów władzy publicznej: szczebla lokalnego, centralnego czy ponadnarodowego oraz pracowników obsługujących różne instytucje publiczne. Z punktu widzenia polskiego prawodawstwa główne przepisy dotyczące tej materii zawiera *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa z dnia 7 lipca 2005 roku*. Nie precyzuje ona w sposób zamknięty zakres przedmiotowego i podmiotowego, mówiąc w 1. artykule, że „(...) działalnością lobbingsową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”²². Tworzy więc szeroko rozumiane spektrum działań w zakresie przedmiotowym i podmiotowym dla lobbystów.

Z punktu widzenia praktycznego, elementem łączącym zakres przedmiotowy i podmiotowy jest informacja. Zgodnie z definicją jest to: „wiedza powiązana z jakimkolwiek przedmiotem, czy to rzeczą, faktem, procesem lub ideą. Ta wiedza (wiadomości) to dane, zdefiniowane obrazy części rzeczywistości z przeszłości lub teraźniejszości, albo wartości wynikające z danych, np. prognozy lub zalecenia, wskazania, czyli dane o charakterze normatywnym”²³.

O wartości informacji często świadczy to, z jakich źródeł pochodzi. Współcześnie dostęp do różnego typu danych i wiadomości jest dużo prostszy niż choćby jeszcze w XX wieku. Jednak z tego powodu wymagają one dokładnej selekcji. Dlatego duże znacznie w działaniach lobbingsowych odgrywa monitoring legislacyjny, czyli szczegółowe obserwowanie procesów tworzenia prawa.

Źródła informacji możemy podzielić na formalne i nieformalne. Do pierwszej grupy należą te, które są jawne, oficjalne i publikowane, czyli np. dane o przetargach czy różnego typu raporty. Są to tzw. informacje białe, a przykładem może być Biuletyn Informacji Publicznej, który zgodnie z polską ustawą o działaniach lobbingsowych dostarcza dane o programie prac legislacyjnych Rady Ministrów. Z kolei źródła informacji nieformalnych to te, w których nadawca z reguły jest trudny do zidentyfikowania. Są to więc informacje szare (pochodzące z monitoro-

²¹ Zob. A. Surdej, *Czy Polska powinna inwestować w lobbying? O niektórych uwarunkowaniach efektywności lobbyngu europejskiego*, materiały konferencji „Rola lobbyngu w procesie integracji Polski z Unią Europejską”, Uniwersytet Jagielloński, 12–13 maja 2003.

²² Zob. *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa z dnia 7 lipca 2005 roku*, rozdz. I, art. 1.

²³ Zob. K. Wójcik, *Public relations od A do Z*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1997, s. 69.

wania danej dziedziny, problemu prowadzonego przez przedsiębiorstwo w ramach jego struktury) i czarne (uzyskane z wywiadu gospodarczego, nawet szpiegostwa, kiedy autor nie jest ujawniany). Oczywiście docieranie do informacji wymaga dużej aktywności, wykorzystania różnorodnych kanałów komunikacyjnych i wielu nieformalnych kontaktów.

Z kolei w następnym etapie działań rzecznika interesu istotne jest umiejętne wykorzystanie informacji. Marek Matraszek, prezes CEC Government Relations, wyróżnia w tym aspekcie cztery elementy: (1) jaką informację przekazujemy, (2) komu o niej mówimy, (3) w którym momencie przekazujemy informację, (4) w jaki sposób to robimy²⁴.

Jeśli chodzi o pierwszy punkt, według M. Matraszka istotne jest, by informacja była zwięzła, precyzyjna i konkretna. W związku z tym, że w Polsce urzędnicy i politycy są poddawani naciskom wielu grup, często panuje chaos informacyjny. Jego zdaniem w naszym kraju wciąż nie ma odpowiedniego zaplecza technicznego i najważniejsze jest, by informacja była tak sformułowana, aby była przede wszystkim zauważona i odnotowana.

Kwestia adresata jest o tyle istotna, że to konkretne osoby decydują o losie kampanii lobbingowej. Należy pamiętać, że każdy decydent jest umocowany w jakimś środowisku, od którego jest zależny, bądź istotnie wpływają na niego inne czynniki zewnętrzne. Mogą to być partie polityczne, kluby parlamentarne, grupy pracodawców, związki zawodowe lub inne instytucje publiczne.

Kolejny element to tzw. timing, czyli moment wywierania wpływu. Należy wiedzieć, w jakim czasie najskuteczniej jest przekazać informację, by wpłynęła właściwie na proces legislacyjny czy decyzyjny. Z pewnością bardzo ważne jest, by informacja została zaprezentowana przed decyzją polityczną czy administracyjną. Później jest już bardzo trudno odwrócić proces zmian prawnych i dokonać skutecznego nacisku.

Warto podkreślić jeszcze jeden element – nadawcę, czyli precyzyjne określenie tego, kto przekazuje informację²⁵. Przedsiębiorstwa mogą być reprezentowane wobec instytucji publicznych przez zewnętrznie zaangażowanych lobbystów, mogą tworzyć koalicje (zrzeszać się w organizacjach branżowych lub organizacjach pracodawców) bądź też działać indywidualnie. Wizerunek osób, które uczestniczą w procesie wywierania wpływu na rządzących ma często kluczowe znaczenie dla sukcesów kampanijnych.

²⁴ Zob. *Sens, istota i granice lobbingu*. Seminarium. Kancelaria Senatu, 7 listopad 1995, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, s. 7.

²⁵ Zob. K. Jasiński, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, dz. cyt., s. 35.

Rodzaje lobbingu stosowane przez przedsiębiorstwa

Działania lobbingowe przedsiębiorstw wobec instytucji publicznych można dzielić ze względu na trzy kryteria: zakres podmiotowy, przedmiotowy oraz techniki komunikacyjne.

Ze względu na podmiot działań lobbing można podzielić na dwie główne grupy: parlamentarny i administracyjny. Z kolei, jeśli chodzi o przedmiot działań to istnieją dwa główne typy: gospodarczy (komercyjny) i społeczny. Ostatnią grupę wyznacza kryterium strategii działań – są to bezpośrednie i pośrednie techniki komunikacyjne.

Rzecznicstwo parlamentarne odnosi się do oddziaływań na instytucje ustawodawcze, których rolę w demokracjach zachodnich pełnią parlamenty. W demokracjach zachodnich parlamentarzyści mają często możliwość inicjatywy ustawodawczej, tworzenia poprawek czy blokowania decyzji wykonawczych. Dla przykładu zgodnie z polską konstytucją z 1997 roku grupa 15 posłów i Senat posiadają inicjatywę ustawodawczą, a w amerykańskim prawie wystarczy 1 członek Kongresu, by wystąpić z inicjatywą rozpoczynającą proces legislacyjny²⁶. Sytuacja ta bardzo utrudnia kongresmanowi ewentualną odmowę wszczęcia inicjatywy, ale jednocześnie powoduje to, że projekt ustawy może szybko upaść. Zarówno w Polsce, USA czy innych krajach demokratycznych właściwą areną działań są komisje parlamentarne. Zgodnie z regulaminem Sejmu RP pierwsze czytanie może odbyć się w komisji, a początek prac nad projektem jest kluczowy dla wywierania nacisku. Poza tym w pracach komisji mogą brać udział osoby trzecie, stąd istnieje możliwość bezpośredniego monitorowania i wpływania na tworzenie prawa. Dodatkowo, zgodnie z ustawą o działaniach lobbingowych z 2005 roku: „Po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu może zostać przeprowadzone, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, wysłuchanie publiczne. Podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, może na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, wziąć udział w wysłuchaniu publicznym dotyczącym tego projektu”²⁷. Funkcje rozpraw publicznych umożliwiają lobbystom zaprezentowanie technicznych i politycznych informacji.

Z kolei lobbing administracyjny jest skierowany na podmioty wykonawcze. Zgodnie z polską ustawą o działalności lobbingowej istnieje

²⁶ Zob. S. Ehrlich, dz. cyt., s. 471.

²⁷ Zob. *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa z dnia 7 lipca 2005 roku, rozdz. 2, art. 8, pkt 1 i 2.*

szeroki dostęp do prac rządu. „Rada Ministrów przygotowuje, co najmniej raz na 6 miesięcy, program prac legislacyjnych Rady Ministrów dotyczący projektów ustaw. (...) Projekty ustaw i rozporządzeń podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej z chwilą przekazania projektów do uzgodnień z członkami Rady Ministrów.(...) Z chwilą udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej programów prac legislacyjnych, każdy może zgłosić zainteresowanie pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia. (...) Podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu rozporządzenia może przeprowadzić wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu”²⁸. Mimo że w Stanach Zjednoczonych dominuje lobbing parlamentarny a nie administracyjny, to regulacje w zakresie rzecznictwa są podobne do tych w Polsce. Dlatego większość amerykańskich lobbystów to byli urzędnicy, którzy doskonale orientują się w procesach decyzyjnych instytucji władzy wykonawczej. Amerykańskie doświadczenia wskazują, że wiele projektów ustawodawczych przygotowuje się poza izbami ustawodawczymi²⁹. Tworzą je lobbyści, którzy mają ku temu odpowiednie kwalifikacje oraz rzetelną wiedzę.

Inne, ważne znaczenie w klasyfikacji lobbingu odgrywa to, jaki jest cel jego działań. Tradycyjnie rzecznicy interesu reprezentowali grupy biznesu, handlowców, rolników i robotników. Jednak lobbing od pewnego czasu stosują także środowiska niezwiązane z gospodarką, lecz kulturą, sportem, opieką społeczną czy nauką³⁰. Są to często organizacje wywodzące się z ruchów społecznych, organizacji non-profit, które skupiają się wokół kwestii, takich jak: ochrona środowiska, prawa człowieka czy społeczny status kobiety.³¹ Prawdopodobnie te grupy nacisku stanowią tylko 20% światowego rzecznictwa interesu, ponieważ aż 80% działań podejmowanych przez lobbystów służy interesom gospodarczym³².

Reprezentanci dużych firm czy stowarzyszeń branżowych z reguły działają na rzecz zmian regulacji prawnych. Ich celem jest na przykład ułatwianie prowadzenia aktywności gospodarczej, obniżanie podatków, wspieranie maksymalizowania zysków, itp. Ten typ lobbingu znany jest również pod nazwą rzecznictwa komercyjnego, a grupy te coraz chętniej zatrudniają profesjonalnych lobbystów³³. W USA powszechne jest to, że

²⁸ Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa z dnia 7 lipca 2005 roku, rozdz. 2, art. 3, 5, 6, 7 i 9.

²⁹ Zob. S. Ehrlich, dz. cyt., s. 471.

³⁰ Zob. K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, dz. cyt., s. 59.

³¹ Tamże.

³² Tamże.

³³ Tamże.

duże koncerny paliwowe, farmaceutyczne czy zbrojeniowe mają swoich przedstawicieli, którzy dbają o ich interesy w Waszyngtonie. Japończycy, aby chronić swoje interesy gospodarcze w Stanach Zjednoczonych, wydają co roku ponad 100 milionów dolarów na zatrudnianie lobbystów, prawników i specjalistów ds. PR. Rocznie przeznaczają 300 milionów dolarów na budowanie sieci poparcia dla ich interesów oraz wywieranie wpływu na opinię publiczną. Kolejne 400 milionów dolarów przeznaczają na kampanie, które mają służyć kształtowaniu polityki handlowej USA zgodnie z interesami Japonii³⁴.

Modele współczesnego rzecznictwa interesów branż i przedsiębiorstw w Europie i na świecie

W ramach demokracji przedstawicielskich możemy wyróżnić dwa główne modele lobbingu: pluralistyczny i korporatystyczny³⁵. Pierwszy wywodzi się z tradycji anglosaskiej i występuje w USA. Opiera się o luźno powiązane grupy interesów, które pośredniczą między tymi, którzy ustalają reguły gry, a tymi którzy im podlegają. Z kolei model korporatystyczny, charakterystyczny dla krajów Europy Zachodniej, opiera się o negocjacje między państwem, a różnymi grupami interesu. Z reguły ujawnia się w postaci zinstytucjonalizowanych systemów, w których określone grupy (np. stowarzyszenia branżowe) kooperują z administracją państwową w celu wspólnego kształtowania polityki kraju.

Anglosaski model pluralistyczny kształtował się poprzez szeroką dostępność publiczną i ograniczoną kontrolę nacisków na władzę. W USA oraz w Wielkiej Brytanii działania lobbystów są głównie skierowane na parlamentarzystów³⁶. Kongres jest wspomagany przez silny system komisji parlamentarnych. To one w decydujący sposób wpływają na kształt prawa, dlatego ich członkowie są poddawani szczególnym naciskom. Z kolei w Wielkiej Brytanii jest to jedna z niewielu możliwych dróg lobbowania. W obu krajach istnieje szeroki dostęp do informacji, co czyni ten system otwartym na wpływy rzeczników interesów. W USA zapewniają to ustawy o jawności działań władz oraz konstytucyjne prawa (1. poprawka do

³⁴ Zob. Ph. Kotler, S. Jatusripitiak, S. Maesincee, *Marketing narodów. Strategiczne podejście do budowania bogactwa narodowego*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1999, s. 419.

³⁵ Zob. K. Jasiński, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, dz. cyt., s. 54.

³⁶ Tamże.

ustawy zasadniczej). Z kolei w Wielkiej Brytanii tworzeniu prawa towarzyszą tzw. „Zielone” i „Białe Księgi”, w których umieszcza się zarysy projektów, które podlegają publicznej konsultacji.

Na charakter modelu anglosaskiego mocno wpływa system dwóch partii dominujących. Ten wpływ jest dużo bardziej widoczny w USA, gdyż partie są odideologizowane i wolne od dyscypliny partyjnej. W obu krajach parlamentarzyści są głównie reprezentantami swoich regionów i obietnice złożone wyborcom są ważniejsze niż ogólny program partii. W USA często zdarza się, że tworzone są bloki ponadpartyjne. W wyniku nacisków grup interesu z danego stanu czy danej branży decyzji o różnych poglądach politycznych podejmują wspólne działania³⁷. Można wymienić choćby ponadpartyjne bloki farmerskie, które są tworzone przez reprezentantów stanów rolniczych.

Tego typu organizacje znajdziemy również w Europie. Sposób ich aktywności jest jednak dużo bardziej zinstytucjonalizowany. Europejski korporatywizm opiera się na dwóch podstawowych elementach: kształtowaniu polityki w sferze spraw publicznych (interwencjonizm) oraz zapośredniczaniu interesów. Jednostki mogą wpływać na kształt spraw publicznych jedynie za pomocą grup reprezentujących interesy poszczególnych branż³⁸. Silny korporatywizm istnieje w Austrii, Szwecji i Norwegii. (Tam proces decyzyjny jest mocno scentralizowany. W negocjacjach dotyczących cen czy płac uczestniczą najwyższe władze grup interesu, w procesie dystrybucji stosowana jest zasada proporcjonalności, zacierają się różnice między problemami prywatnymi a państwowymi, gdyż państwo włącza struktury prywatne w życie administracyjne). Z umiarkowanym korporatywizmem mamy do czynienia w Irlandii, Niemczech, Belgii, Danii, Finlandii i Holandii (grupy interesu są powiązane z państwem jedynie w wybranych dziedzinach, w procesie decyzyjnym wykorzystuje się formę przetargów płacowych). Słabiej korporatywizm jest zauważalny we Francji, Włoszech i Hiszpanii (grupy interesu są sfragmentaryzowane, a zakres przetargów bardzo ograniczony)³⁹.

Wyżej wspomniany system partnerstwa między państwem a organizacjami społeczno-ekonomicznymi szczególnie dobrze obrazują przykłady Austrii i Niemiec. W pierwszym z wymienionych krajów funkcjonuje system Partnerstwa Ekonomicznego i Społecznego (ESP), w ramach którego większość grup interesów jest włączana do funkcjonującej

³⁷ Zob. S. Ehrlich, dz. cyt., s. 468.

³⁸ Zob. K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, dz. cyt., s. 60.

³⁹ Tamże.

sieci organizacji współpracujących z rządem, administracją i partiami. Specjalnie powołana do tego komisja stojąca na czele ESP, złożona z przedstawicieli tych grup, podejmuje decyzje o wzroście cen, przetargach i realnie wpływa na charakter polityki gospodarczej⁴⁰. Z kolei w Niemczech grupy interesu są rejestrowane na poziomie parlamentów regionalnych, a każda firma jest rejestrowana jako członek izby gospodarczej oraz odpowiedniego stowarzyszenia pracodawców. W ramach tych zrzeszeń handlowych tworzą się grupy eksperckie, z którymi prowadzone są konsultacje podczas procesu decyzyjnego⁴¹.

Inne cechy lobbingu korporatystycznego wynikają z systemów parlamentarno-gabinetowych oraz wielopartyjnych obecnych w większości państw europejskich. Dla przykładu we Francji lobbyści oddziałują głównie na urzędników administracji państwowej, a nie na Zgromadzenie Narodowe. To rząd odgrywa dominującą rolę w negocjacjach trójstronnych między organizacjami pracodawców i pracobiorców. Jest on również głównym miejscem, gdzie w rzeczywistości tworzone jest prawo i kluczowym ośrodkiem decyzyjnym.

Z kolei partie polityczne działające w parlamencie są często mocno spolaryzowane. Jest ich przeważnie kilka, a ich programy nie są wolne od ideologicznych postulatów. Utrudnia to podejmowanie działań lobbyngowych, gdyż racjonalne argumenty rzeczników interesów często przegrywają z ogólną linią partii. Dodatkowo w niektórych krajach europejskich stosowana jest dyscyplina klubowa podczas głosowań, co uniemożliwia skuteczny lobbing parlamentarny.

Poza tym w Europie, w odróżnieniu od USA, często inaczej postrzega się ideę wspólnego dobra. Jak pisze Jurg Steiner „jest ono często po prostu wynikiem sprawiedliwych i uczciwych pertraktacji między różnymi grupami interesu”⁴². Amerykanie powołują się raczej na rozproszone siły, które działając w ramach mechanizmów rynkowych, mogą mieć wkład na rzecz wspólnego dobra. Z kolei w Europie, z reguły, wspólne dobre rozumiane jest jako konsensus osiągnięty w procesie negocjacji między państwem a obywatelami.

⁴⁰ Zob. K. Ners, *Moving beyond The EU White Paper and Approximation of Law*, Friedrich Ebert Foundation, Warszawa 1996, s. 6.

⁴¹ Zob. Seminarium, dz. cyt., s. 14.

⁴² Zob. J. Steiner, *Demokracje europejskie*, Rzeszów 1993, s. 262.

Lobbing przedsiębiorstw w Polsce

W Polsce, zresztą tak jak w wielu krajach europejskich (szczególnie we Włoszech i Francji) pojęcie lobbingu budzi wiele negatywnych skojarzeń. Dlatego w terminologii europejskiej przyjęło się raczej mówić o grupach nacisku i rzecznikach interesu, a rzadziej o lobbystach. W Polsce termin rzecznictwa interesów jest stosowany niezbyt często, ale na pewno budzi pozytywniejsze reakcje niż lobbing.

Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa obliguje do jawności w procesie tworzenia prawa i wpływania na decyzje, zobowiązuje lobbystów do rejestracji swojej działalności, ustala zasady wykonywania zawodu oraz sankcje za ich naruszenie. Zdaniem ekspertów dość restrykcyjne przepisy powodują, że wiele podmiotów próbuje omijać zapisy ustawowe. Dlatego w Polsce rzecznictwem zajmują się głównie, w sposób indywidualny, duże firmy i korporacje (np. IBM czy Philip Morris), przedsiębiorstwa państwowe mające powiązania z politykami (PKN Orlen czy Bumar), organizacje pracodawców i przedsiębiorców (Business Center Club czy Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan), związki zawodowe (Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych czy Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”) oraz organizacje społeczne i władze samorządowe. Niewiele firm świadczących profesjonalne usługi lobbingowe zdecydowało się zarejestrować. Jednakże część z nich powołała w 2003 roku Stowarzyszenie Profesjonalnych Lobbystów w Polsce w celu wypracowania regulacji środowiskowych (efekt to m.in. Kodeks Etyki Zawodowej)⁴³.

Model polskiego rzecznictwa interesów można więc traktować jako proces, który jest dopiero w stadium rozwoju. Wiele przesłanek każe jednak dopatrywać się w nim wzorów europejskiego korporacjonizmu. Wydaje się, że lobbing przedsiębiorstw w Polsce przypomina w dużym stopniu ten obecny we Francji, zarówno pod względem teoretycznym, jak i praktycznym.

Ze względu na system parlamentarno-gabinetowy (obecny zresztą w większości krajów europejskich) to głównie rząd wpływa na tworzenie prawa. Oczywiście funkcjonują inicjatywy poselskie, działają komisje parlamentarne, ale wydaje się, że najważniejsze ustawy powstają w ministerstwach⁴⁴. Zdaniem Witolda Michałka, prezesa agencji lobbingowej

⁴³ www.splp.pl

⁴⁴ Zob. Seminarium, dz. cyt., s. 35.

Unilob, wielkim dylematem i zagrożeniem są trudności wynikające z identyfikacji decydentów w tym systemie. Poza tym pokutuje przeświadczenie, że lobbyści (i dostarczane przez nich informacje) są zbędni urzędnikom. „Krótko mówiąc lobbyści są jak gdyby im niepotrzebni. Ktoś coś wymyśli za biurkiem, to już wie i koniec. (...) my informujemy, chcemy do czegoś przekonać, próbujemy przedstawić pewną wizję, tymczasem ktoś się na to zamyka. Mówi: ja już wiem.”⁴⁵. Dlatego tak istotne są nieformalne kontakty z wysoko postawionymi urzędnikami. We Francji, która najbardziej przypomina polski model, sprowadza się to do tego, że bardzo wiele ważnych stanowisk jest obsadzana absolwentami Szkoły Administracji Publicznej (Ecole Nationale d'Administration)⁴⁶. Lobbyści, którzy również ukończyli tę prestiżową uczelnię, mają ułatwioną możliwość wpływania na proces decyzyjny dzięki prywatnym kontaktom.

O sile administracji państwowej świadczy również kreowanie i kontrolowanie negocjacji między państwem a zorganizowanymi grupami interesów. W Polsce, tak jak we Francji, ma to miejsce w ramach komisji trójstronnej, w której partycypują przedstawiciele rządu, pracodawców i związków zawodowych. Funkcja rządu jest w tym układzie zdecydowanie uprzywilejowana, bo sprawuje on rolę mediatora i sędziego, wpływając na ostateczne decyzje.

Przewaga lobbyngu administracyjnego wynika również ze słabości parlamentarzystów. W Polsce mamy często do czynienia z dyscypliną partyjną, która może niweczyć działania w ramach rzecznictwa parlamentarnego. Ten aspekt nie jest umocowany prawnie, lecz jest z reguły wynikiem wewnętrznych regulacji partyjnych czy klubowych. Lobbyista może o tym dowiadywać się w ostatniej chwili i bardzo rzadko ma wpływ na tego typu sytuacje. Zdaniem Mirosława Zielińskiego „(...) należałoby się zastanowić nad ograniczeniem dyscypliny partyjnej, może trudno by to było nazwać ograniczeniem prawnym, natomiast chodziłoby bardziej o wprowadzenie jakiegoś zwyczaju, tak żeby decyzja o jej stosowaniu była podejmowana naprawdę w sprawach kluczowych”⁴⁷. Poza tym, według Marka Matraszka, prezesa CEC Government Relations, polscy parlamentarzyści zbyt słabo są związani ze swoimi okręgami. Podobnie jest we Francji, a zupełnie odwrotnie w Wielkiej Brytanii. Tam, gdzie wybory odbywają się w okręgach jednomandatowych, poseł jest wyczulony na

⁴⁵ Tamże, s. 33.

⁴⁶ Zob. K. Jasiński, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, dz. cyt., s. 65.

⁴⁷ Zob. Seminarium, dz. cyt., s. 59.

potrzeby swojego regionu i działających na tym terenie przedsiębiorstw⁴⁸. W Polsce funkcjonuje system proporcjonalny, stąd ta więź jest dużo mniejsza.

Są to oczywiście wybiórczo nakreślone aspekty, które wpływają na charakter lobbingu przedsiębiorstw w Polsce. Wydaje się bowiem, że najistotniejszym czynnikiem w sferze rozwoju rzecznictwa interesów jest dobór technik komunikacyjnych, które obecnie i w przyszłości będą stosować polscy lobbyści. Nie chodzi nawet o sferę etyczną, lecz profesjonalne zaangażowanie kanałów przekazywania informacji oraz metod perswazyjnych.

Istnieje przekonanie, że w polskim modelu rzecznictwa interesów główną rolę odgrywa lobbing bezpośredni, a co za tym idzie repertuar działań, w których najważniejsze jest dotarcie bezpośrednie do decydentów oraz przekonanie ich do określonych decyzji. Z kolei lobbing pośredni składa się głównie z metod stosowanych w ramach Public Relations i choć jest często stosowany podczas kampanii, to ma raczej charakter uzupełniający względem działań bezpośrednich. Wydaje się również, że w Polsce działania bezpośrednie są skuteczniejsze i stąd ich przewaga względem pośrednich. Nie bez znaczenia jest również fakt, że w naszym kraju dominuje model lobbingu administracyjnego. Istotne znaczenie odgrywa, więc fakt, gdzie odbywa się proces decyzyjny i w którym momencie jest szansa, by na niego wpływać. Zdecydowana przewaga lobbingu gospodarczego nad społecznym powoduje, że kampanie mają charakter biznesowy, przedmiotem działań są interesy branż, najczęściej firm państwowych czy prywatnych. Coraz rzadziej lobbing zajmuje się sferą działań prywatyzacyjnych, a coraz częściej musi liczyć się z interesami transnarodowymi, głównie ze względu na członkostwo Polski w Unii Europejskiej.

Lobbing przedsiębiorstw w opinii Polaków

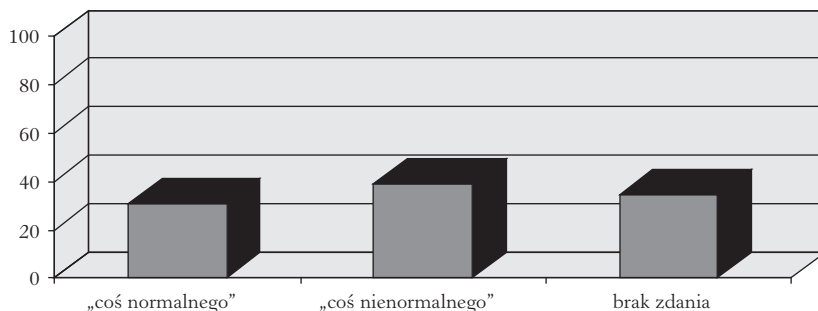
Mimo wielowiekowej tradycji lobbingu, prób regulacji i działań na rzecz kontroli, rzecznictwo interesów nie pozbyło się negatywnych konotacji i wciąż jest pojęciem niejednoznacznie rozumianym. W Polsce od wielu lat lobbing bywa utożsamiany z korupcją i „kupowaniem ustaw”.

Z VIII edycji Badań Menedżerskich „Rzeczpospolitej” przeprowadzonych przez sopocką Pracownię Badań Społecznych, która sondowała kadry

⁴⁸ Tamże.

menadżerskie na temat lobbingu, wynika, że jest on oceniany bardzo rozbieżnie⁴⁹:

Wykres 1. Kadra menadżerska o lobbingu



Źródło: Pracownia Badań Społecznych, VIII edycja Badań Menedżerskich „Rzeczpospolitej”, czerwiec 1998.

- 56% badanych menadżerów uznało lobbing przedsiębiorstw za zjawisko powszechne
- 40% oceniło, że dotyczy małej grupy firm
- 4% nie miało na ten temat zdania
- 72% menadżerów wyraziło pogląd, że związki biznesu i polityki w Polsce opierają się na nieetycznych zasadach. Tylko 6% badanych było przeciwnego zdania
- 75% menadżerów uznało, że ówczesne przepisy zmuszały ich do łamania prawa
- 40% badanych menadżerów uznało lobbing za „coś normalnego”
- 35% za „coś nienormalnego”
- 25% nie miało na ten temat wyrobionego zdania

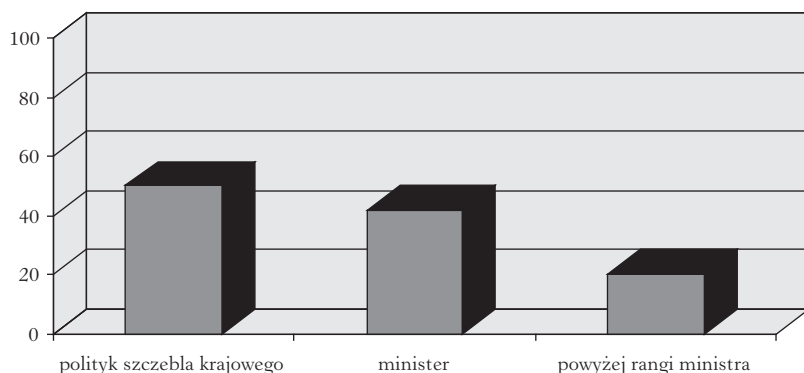
(zobacz: Wykres nr 1. Kadra menadżerska o lobbingu).

W innych badaniach prawie 50% ankietowanych biznesmenów stwierdziła, że w jej otoczeniu znajduje się polityk szczebla krajowego⁵⁰. Prawie 75% przyznała, że w kluczowych kwestiach dla przedsiębiorstwa ma możliwość dostępu do przedstawiciela najwyższych władz w kraju. Dla 42% dostępny jest chociaż jeden minister, a 20% twierdzi, że posiada kontakty z politykami powyżej rangi ministra (zobacz wykres nr 2. Dostępność decydentów politycznych dla przedsiębiorstw).

⁴⁹ Zob. E. Barlik, *Kryzys wartości*, „Rzeczpospolita”, 17 lutego 1999 r.

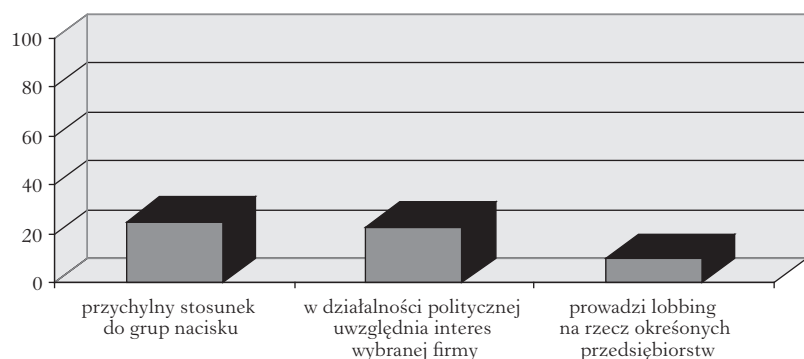
⁵⁰ J. Wasilewski (red.), *Elita polityczna 1998*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1999.

Wykres 2. Dostępność decydentów politycznych dla przedsiębiorstw



Źródło: Instytut Studiów Politycznych PAN, *Elita polityczna 1998*, czerwiec 1998.

Wykres 3. Stosunek parlamentarzystów do grup nacisku



Źródło: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, *Kultura polityczna polskiej demokracji*, marzec 1998.

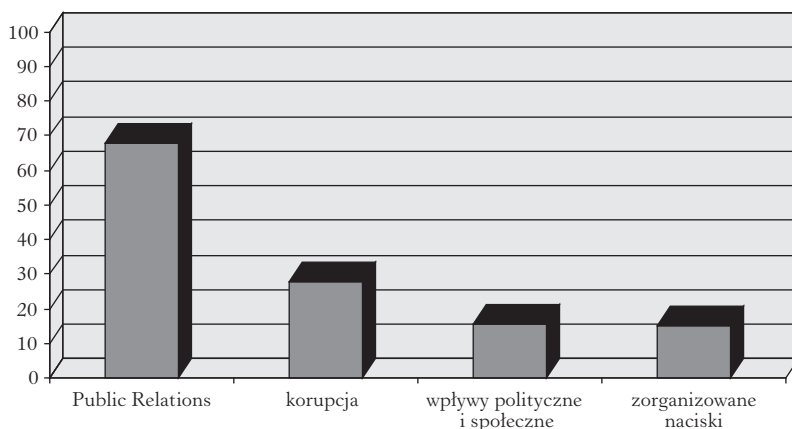
Inne badania, przeprowadzone wśród polityków szczebla lokalnego oraz krajowego przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową wykazały umiarkowaną przychylność wobec współpracy z grupami nacisku⁵¹ (zobacz wykres nr 3. Stosunek parlamentarzystów do grup nacisku). Taką postawę wykazuje 25% polityków (nieco więcej ze szczebla lokalnego). 23% parlamentarzystów (a 33% radnych) uwzględnia w ramach swojej działalności interes wybranej firmy. Według parlamentarzystów 10% z nich prowadziło lobbing na rzecz przedsiębiorstwa (20% polityków szczebla lokalnego). Badania z okresu II kadencji Sejmu przekonują, że wpływ

⁵¹ Zob. M. Bąk, P. Kuławczuk (red.), *Kultura polityczna polskiej demokracji*, Przedstawicielstwo Fundacji im. Friedricha Naumana w Polsce, Warszawa 1998.

grup nacisku jest raczej duży lub bardzo duży (potwierdziło to 67% ankietowanych parlamentarzystów). 70% badanych posłów III kadencji przyznało, że byli poddawani naciskom grup interesu⁵².

Z kolei spośród najczęściej wymienianych metod stosowanych przez rzeczników interesu znajdują się głównie: Public Relations (68%), działania korupcyjne (27,8%), wpływy polityczne i społeczne (15,7%), zorganizowane naciski (15%)⁵³. (zobacz wykres nr 4. Metody oddziaływań na decydentów politycznych stosowane przez lobbystów).

Wykres 4. Metody oddziaływań na decydentów politycznych stosowane przez lobbystów



Źródło: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, *Kultura polityczna polskiej demokracji*, marzec 1998.

Powyższe wyniki badań pokazują, że lobbing w Polsce jest zjawiskiem dość powszechnym. Jednak istnieje przekonanie, że związki biznesu i polityki często opierają się na nieetycznych zasadach. Wśród stosowanych metod nacisku wciąż bardzo wysokie miejsce zajmują działania korupcyjne, a politycy uwzględniają w swoich poczynaniach interesy jedynie wybranych przedsiębiorców.

Zaprezentowane wyniki badań w dużej mierze korespondują z obiegowymi opiniami o lobbingu w Polsce i stąd wyłania się negatywny wizerunek rzecznictwa interesów. Jest to także obraz oparty o stereotypy, które stopniowo są wykorzeniane. Niestety, media często nie ułatwiają tego zadania, prezentując lobbing jedynie w kontekście afer i wskazując

⁵² Zob. K. Jasiecki, *Lobbing w sejmie*, [w:] W. Wesołowski (red.), *Obciążeni polityką. Posłowie i partie*, IFiS PAN, Warszawa 2001, s. 123–150.

⁵³ Zob. K. Jasiecki, dz. cyt., s. 131.

na jego patologiczne wynaturzenie jakim jest korupcja. Rzadko pokazuje się ten rodzaj działalności w pozytywnym świetle, jako istotny pierwiastek demokracji, równie ważny jak funkcjonowanie partii politycznych czy wybory. Do opinii publicznej rzadko docierają sygnały, że grupy nacisku, przedsiębiorcy i lobbyści wpływają na poprawę prawa, wspierają dostęp do informacji, reprezentują interesy pracodawców i pracowników, zwracają uwagę rządzących na istotne aspekty gospodarcze oraz ułatwiają ich rozwiązywanie, zwiększają poczucie odpowiedzialności wśród decydentów i w społeczeństwie, które jest włączane w proces rządzenia.

Podsumowanie

Działania marketingowe przedsiębiorstw wobec instytucji publicznych to stały element strategii komunikacyjnych firm, które funkcjonują w otoczeniu politycznym. Zazwyczaj są to przedsiębiorstwa reprezentujące tzw. strategiczne gałęzie przemysłu, takie jak przemysł obronny, energetyczny czy telekomunikacyjny. Jednak również firmy z innych branż coraz częściej zwracają uwagę na budowanie trwałych relacji z decydentami, na poziomie lokalnym i państwowym. Przedsiębiorcy zrzeszają się w organizacjach branżowych czy pracodawców, które reprezentują ich interesy wobec instytucji publicznych. Coraz częściej decydują się także na profesjonalne usługi firm lobbingowych, które reprezentują indywidualne przedsiębiorstwa.

W ramach podstawowych działań marketingowych, które są stosowane przez przedsiębiorstwa wobec instytucji publicznych należy wymienić Public Relations i Public Affairs. Są to działania, które wzajemnie się uzupełniają, korzystając z różnych technik komunikacyjnych. W przypadku aktywności ukierunkowanej na podmioty publiczne, z reguły, PR stanowi uzupełnienie dla PA. Mówiąc w dużym uproszczeniu Public Affairs opiera się głównie na bezpośrednim dotarciu do przedstawicieli instytucji państwowych i samorządowych, zaś działania Public Relations skupiają się na komunikowaniu z nimi za pośrednictwem mediów i liderów opinii.

Szczególnie w Stanach Zjednoczonych i krajach tzw. starej Unii Europejskiej wiele podmiotów prowadzących działalność gospodarczą stosuje permanentne działania marketingowe wobec instytucji publicznych. Korporacje ponadnarodowe tworzą komórki PR i PA lub korzystają z zewnętrznych agencji Public Relations oraz firm lobbingowych. Przedsiębiorstwa przystępują do organizacji pracodawców i branżowych,

aby wzmocnić siłę swoich argumentów w relacjach z decydentami. Wielu menadżerów dostrzega, że wykorzystywanie Public Affairs może znacznie usprawnić procesy zarządzania firmą, a przede wszystkim przewidywać zmiany instytucjonalne na rynku. Ogranicza się w ten sposób niepewność co do np. regulacji prawnych, które niejednokrotnie zaskakują przedsiębiorców.

Dlatego także coraz więcej przedsiębiorstw korzysta z usług profesjonalnych agencji lobbingowych. Firmy chcą nie tylko utrzymywać dobre relacje z decydentami czy monitorować procesy legislacyjne, ale także na nie oddziaływać. W Polsce zarejestrowanych jest ponad 100 podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową⁵⁴. Zaledwie kilka z nich zarejestrowanych jest w Sejmie i Senacie, co może świadczyć o tym, że tylko niewielka część z tych podmiotów zajmuje się oddziaływaniem na legislatywę⁵⁵. Jest też jednak inny powód sprawiający, że większość firm nie rejestruje swojej działalności w parlamencie. Nie chcą ujawniać swojej aktywności, ponieważ lobbing w Polsce wciąż kojarzy się negatywnie.

To nie znaczy jednak, że firmy rezygnują z działalności lobbingowej. Wręcz odwrotnie, przedsiębiorstwa oddziałują na decydentów politycznych, tyle tylko że niechętnie ten typ aktywności nazywają lobbingiem. Firmy, szczególnie prywatne, mają świadomość, że zrzeszanie się w organizacjach branżowych i pracodawców daje możliwość przekazania decydentom wiedzy o sobie i swoich potrzebach. Jednak tego typu oddziaływanie warto wesprzeć także indywidualnymi działaniami marketingowymi.

STRESZCZENIE

Większość przedsiębiorstw funkcjonujących w otoczeniu politycznym podejmuje działania marketingowe wobec instytucji publicznych. Przedsiębiorcy zrzeszają się w organizacjach branżowych czy pracodawców, które reprezentują ich interesy wobec instytucji publicznych.

W ramach podstawowych działań marketingowych, które są stosowane przez przedsiębiorstwa wobec instytucji publicznych należy wymienić Public Relations

⁵⁴ Zob. Rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, Biuletyn Informacji Publicznej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁵⁵ Zob. www.sejm.gov.pl/lobbing

i Public Affairs. Są to działania, które wzajemnie się uzupełniają, korzystając z różnych technik komunikacyjnych. Przedsiębiorstwa coraz częściej decydują się także na profesjonalne usługi firm lobbingowych, które reprezentują ich indywidualne interesy w środowiskach decydenckich.

Arkadiusz Sekściński

MARKETING ACTIVITIES OF COMPANIES TOWARDS PUBLIC INSTITUTIONS

Nowadays most companies operating in public environment decide on long – term marketing activities towards public institutions. Entrepreneurs associate in employers and branch organizations which represent them towards high officials and other decision makers.

There are two basic elements of marketing activities towards public institutions: Public Relations and Public Affairs. Those two complete each other by practicing various communication techniques. It becomes also more popular for the companies to involve professional lobby agents who represent them towards high officials and decision makers.