

Anna Sławik

Lobbing

w strategiach
przedsiębiorstw

Pięć ciekawych analiz i przypadków

RECENZENT

Prof. dr hab. Inż. Andrzej Matczewski

PROJEKT OKŁADKI

Jadwiga Burek

© Copyright by Anna Sławik & Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego
Wydanie I, Krakow 2009
All rights reserved

Książka ani żaden jej fragment nie może być przedrukowywana bez pisemnej zgody
Wydawcy.

W sprawie zezwoleń na przedruk należy zwracać się do Wydawnictwa Uniwersytetu
Jagiellońskiego

ISBN 978-83-233-2706-6

www.wuj.pl

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Krakow

tel. 12-631-18-81, tel./fax 12-631-18-83

Dystrybucja: tel. 12-631-01-97, tel./fax 12-631-01-98

tel. kom. 0506-006-674, e-mail: sprzedaz@wuj.pl

Konto: PEKAO SA, nr 80 1240 4722 1111 0000 4856 3325

*If I had to summarize our task, I would say that we are advocates for our business. We are mandated to create the environment in markets around the world so that you can promote and sell our products. That's no easy tas.*¹

Robert Kaplan,
dyrektor ds. komunikacji Philip Morris International

¹ „Gdybym miał podsumować nasze zadanie, powiedziałbym, że jesteśmy rzecznikami naszego biznesu. Powierzono nam mandat do stwarzania otoczenia na światowych rynkach, abyście wy mogli promować i sprzedawać nasze produkty. To nie jest łatwe zadanie”. R. Kaplan, *Speech to International Marketing Training Conference*, dokument z 12 sierpnia 1991r., nr ewid. 2500120186/0202, <http://www.pmdocs.com>.

Spis treści

1. Dlaczego warto poszerzyć swoją wiedzę o lobbingu?	9
2. Czy przedsiębiorstwo naprawdę potrzebuje lobbingu?	9
3. Rywalizacja grup interesu jako nowa płaszczyzna konkurowania przedsiębiorstw	10
4. Zła sława czy zdeformowana percepcja?	10
5. Lobbing jako element strategii nowoczesnych przedsiębiorstw	11
6. Lobbing a społeczna odpowiedzialność biznesu	17
7. Wpływ organizacji na jej otoczenie	17
8. Skąd wziął się lobbing?	23
9. Uchwycić istotę lobbingu	24
10. Lobbing a inne metody komunikacji firmy z jej otoczeniem	29
11. Lobbing na wiele sposobów	33
12. Lobbujące stowarzyszenia, organizacje i związki	37
13. USA – prawo i praktyka lobbingu	43
14. Unia Europejska – lobbing w dialogu społecznym	48
15. Polska – lobbing na czworakach	51
16. Polski lobbing w UE – nieobecni nie mają racji	55
17. Pięć kampanii lobbingowych	58
<i>Lobbing wokół fińskiej polityki alkoholowej, czyli jak przekonać państwo, by oddało część dochodowego rynku prywatnym przedsiębiorcom</i>	58
<i>Co wolno zrobić z programem komputerowym – walka opozycyjnych koalicji lobbingowych o kształt dyrektywy UE o ochronie praw autorskich twórców oprogramowania</i>	67
<i>Strategie sukcesu – lobbing przemysłu tytoniowego przeciwko unijnemu zakazowi reklamy wyrobów tytoniowych i sponsoringu</i>	75

<i>Do czterech razy sztuka, bo mniej znaczy więcej. Walka lobbystów o Hutę Częstochowa</i>	85
<i>Lobbing pod amerykańskimi skrzydłami. Wybieranie samolotu wojskowego dla Polski</i>	94
Spis tabel	105
Bibliografia	107

1. Dlaczego warto poszerzyć swoją wiedzę o lobbingu?

Ta książka to wyraz niezgody na istniejący stan rzeczy oraz próba podjęcia walki z obserwowaną w Polsce (często nieuświadomioną) ignorancją wobec lobbingu – zjawiska gospodarczego wspomagającego demokrację, będącego drogą wypracowywania fachowych rozwiązań prawnych i ekonomicznych, stosowanego powszechnie w strategicznym zarządzaniu firmą jako sposób i narzędzie komunikacji z otoczeniem.

Celem książki jest dostarczenie podstawowej wiedzy o lobbingu, istotnej z punktu widzenia nauk o zarządzaniu przedsiębiorstwem, w szczególności zarządzania strategicznego i międzynarodowego, w tym komunikacji marketingowej. Książka ma pomóc w zrozumieniu, czym jest to narzędzie i jakie są możliwości jego zastosowania w praktyce zarządzania organizacją. Ponadto powinna ona przyczynić się do zwalczania interpretacyjnego rozmycia pojęcia lobbingu.

W kolejnych rozdziałach przedstawiona zostanie geneza, ewolucja oraz wybrane współczesne definicje lobbingu. Przede wszystkim jednak – i to stanowi najważniejszą część książki – opisane zostaną przykłady lobbingu korporacyjnego, ilustrujące związek pomiędzy strategią firmy a działaniami lobbingowymi, dzięki którym możliwe staje się wywieranie wpływu na otoczenie przedsiębiorstwa oraz realizacja jego strategii komunikacji.

Opisane kampanie lobbingowe zostały dobrane na podstawie ich reprezentatywności, różnorodności podejmowanych działań pod względem metod i form organizacyjnych lobbingu oraz aktualności problemów, których dotyczyły.

2. Czy przedsiębiorstwo naprawdę potrzebuje lobbingu?

Spektrum narzędzi marketingowych zaczyna nie wystarczać do tego, by przedsiębiorstwa mogły w pełni oraz skutecznie realizować cele biznesowe. W sytuacji, gdy strategia firmy nie zależy już tylko od jej klientów, konkurentów, dostawców i pośredników rynkowych, o sukcesie organizacji decydują także inne elementy jej otoczenia – urzędnicy państwowi, politycy, media, opinia publiczna, środowiska naukowe, organizacje międzynarodowe oraz inne grupy interesu. Pełniąc rolę szeroko rozumianych decydentów, podmioty te mogą wspierać przedsiębiorstwa w ich dążeniu do uzyskania przewagi konkurencyjnej. Mogą również zakwestionować ich dalsze funkcjonowanie. Uwarunkowania te stawiają menedżerów przed koniecznością rozwijania metod i narzędzi pozwalających na zarządzanie otoczeniem w jak najszerszym wymiarze.

3. Rywalizacja grup interesu jako nowa płaszczyzna konkurowania przedsiębiorstw

Pojęcie konkurencji w gospodarce zaczyna wykraczać poza rynkowy aspekt konkurowania. Przedsiębiorstwa rywalizują także poza obrębem sektora, w którym prowadzą działalność – rywalizują z innymi grupami interesów istniejącymi w rozległej przestrzeni społeczno-gospodarczej. Rynek towarów i usług zostaje poszerzony o rynek interesów. Z tej perspektywy budowanie przewagi konkurencyjnej firmy nie może odbywać się tylko za pomocą instrumentów marketingu. Stały się one niewystarczające. W obliczu przesylenia reklamą przedsiębiorstwa kładą coraz większy nacisk na kreowanie pozytywnego wizerunku oraz na tworzenie relacji już nie tylko z klientami, ale z wszystkimi grupami interesariuszy firmy (tzw. *stakeholders*). W takich okolicznościach niezbędnym dopełnieniem strategicznego instrumentarium przedsiębiorstwa jest lobbing, który pozwala na realizowanie celów organizacji poprzez wywieranie wpływu na jej otoczenie z wykorzystaniem relacji z interesariuszami. Rzeczywistość gospodarcza nadaje lobbingowi status konieczności, ponieważ konieczne staje się oddziaływanie na makrootoczenie podejmowane z inicjatywy samych przedsiębiorców.

4. Zła sława czy zdeformowana percepcja?

Słowo „lobbing” robi w Polsce zadziwiającą karierę. Karierę w przebraniu, udając coś, czym nie jest. Lobbing jest często traktowany jako przejaw patologii życia gospodarczego; jest mylony z korupcją, łapówkarstwem, nepotyzmem. Te patologiczne zjawiska zupełnie bezpodstawnie zostały zbiorczo opatrzone tajemniczym, obco brzmiącym terminem, co przyczynia się do określania mianem lobbingu przeróżnych nadużyć w trakcie wywierania wpływu na decydentów. Prosty zabieg etykietyzacji doprowadził do złej sławy działań lobbingowych i negatywnych konotacji tego słowa (co potwierdzają badania opinii publicznej, a nawet wypowiedzi przedstawicieli świata polityki). Może to stanowić hamulec w procesie propagowania tej formy komunikacji przedsiębiorstwa z otoczeniem – formy o znaczeniu strategicznym. Błędne postrzeganie lobbingu prowadzi do poważnych konsekwencji. Po pierwsze, bywa on traktowany jako naruszenie etyki biznesu. Po drugie, taka percepcja może stawiać go w opozycji do intensywnie ostatnio promowanej koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu czy też szerszego pojęcia ekonomii zrównoważonego rozwoju. A przecież jest zupełnie odwrotnie – lobbing to podstawowe narzędzie realizacji wspomnianych koncepcji. Wystarczy przyrzeć się działalności grup interesu w USA czy procesowi konsultacji społecznych w UE. Tam działania lobbingowe są pożądane i nieodzowne, w Polsce kojarzone są one z aresztowanym lobbystą. Zdarzające się przypadki korupcji i nieuzasadnionej protekcji rzutują na cały obraz działań

lobbingowych w Polsce, co sprawia, że są one odbierane jednoznacznie negatywnie.

Istotną rolę w procesie zmiany negatywnych konotacji lobbingu mogą odegrać środowiska naukowe, media oraz inne kręgi opiniotwórcze. Skutecznym podejściem może okazać się również rozwijanie instytucji lobbingu na bazie koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu.

Warunkiem wprowadzenia lobbingu na stałe do nauki i praktyki zarządzania w Polsce jest jego instytucjonalizacja. Tworzenie instytucji lobbingu wymaga nie tylko dostosowania regulacji prawnych w tym zakresie, lecz przede wszystkim edukacji w celu zmiany percepcji tego zjawiska wśród menedżerów, polityków oraz całego społeczeństwa. Instytucje są bowiem efektywne jedynie w warunkach społecznej akceptacji i zaufania.

5. Lobbing jako element strategii nowoczesnych przedsiębiorstw

Lobbing jest elementem nowej długofalowej strategii zarządzania organizacją, opartej na proaktywnym podejściu do otoczenia oraz na zarządzaniu relacjami z interesariuszami, która jest realizowana zgodnie z zasadami społecznej odpowiedzialności biznesu.

Obecne uwarunkowania, jakim podlega prowadzenie działalności gospodarczej, sprawiają, że lobbing staje się koniecznym, nie zaś opcjonalnym elementem zarządzania przedsiębiorstwem. Dzisiejsze organizacje coraz częściej stają w obliczu wyboru: *lobby or not to be*². Lobbing przestaje być tylko narzędziem wywierania wpływu na różne komponenty otoczenia organizacji. Dobrze zorganizowane rzecznictwo interesów będące częścią strategii przedsiębiorstwa może stać się źródłem jego przewagi konkurencyjnej.

Dlaczego realizacja ambitnych strategii rynkowych wymaga działań lobbingowych? Dlaczego lobbing wynika ze strategii, w jaki sposób jest z nią powiązany?

Już sama definicja strategii przedsiębiorstwa stwarza przestrzeń dla działań lobbingowych. Wystarczy przyrzeć się kilku interpretacjom tego terminu.

Krzysztof Obłój określa strategię jako „sztukę interpretacji oraz znajdowania sensu i znaczenia zdarzeń w otoczeniu i w samej organizacji”³, sprowadzając się do „spójnej koncepcji działania, której wdrożenie ma zapewnić osiągnięcie fundamentalnych celów długookresowych w ramach wybranej domeny działania”⁴.

² Tytuł książki Th. Lefebure’a, Editions Plume, Paris 1991.

³ K. Obłój, *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa 1998, s. 232.

⁴ K. Obłój, M. Trybuchowski, *Zarządzanie strategiczne*, [w:] *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, pod red. A. Koźmińskiego i W. Piotrowskiego, PWN, Warszawa 1995, s. 124.

Decyzje strategiczne powinny być zawsze podejmowane w danym kontekście informacji i sygnałów płynących z szeroko rozumianego otoczenia firmy, bowiem „strategia, która nie bierze pod uwagę uwarunkowań otoczenia, pozostaje zachcianką: marzeniem, ale bez treści i sensu”⁵. Lobbying jest właśnie narzędziem, które pozwala na kształtowanie owych uwarunkowań otoczenia, narzędziem, które jest w stanie nie dopuścić, by uwarunkowania te przekreśliły realizację strategii. Według Jamesa Stonera „strategia to szeroki program wytyczania i osiągania celów organizacji; reakcja organizacji w czasie na oddziaływanie jej otoczenia”⁶.

Przytoczone definicje podkreślają, że strategia to wynik stałej interakcji przedsiębiorstwa z otoczeniem, interakcji prowadzącej nie tylko do dopasowania, lecz także do wypracowania możliwości wywierania na to otoczenie wpływu w długoterminowej perspektywie, co jest domeną lobbyngu korporacyjnego. W 1997 r. czasopismo „The Economist” opublikowało prostą i wymowną definicję strategii. Sprowadzała się ona do odpowiedzi na dwa pytania: „Dokąd chcesz iść?” i „Jak chcesz tam dojść?”. Lobbyista dodałby jeszcze jedno pytanie: „Jak chcesz przekonać innych, by zeszli ci z drogi?”.

Lobbying w sposób naturalny wynika z faktu, że poprzez swoją strategię przedsiębiorstwa starają się wyeliminować mechanizmy rynkowe, osłabić niewidzialną rękę rynku. W gospodarce kapitalistycznej teoria Adama Smitha jest wypierana przez koncepcję Alfreda D. Chandlera – „widzialnej ręki” zarządzających menedżerów. Zarządzanie – czy też tzw. koordynacja administracyjna – okazuje się bowiem bardziej efektywne, np. w zakresie zwiększania produktywności i redukcji kosztów, niż mechanizmy rynkowe⁷. Jak zauważa Peter Drucker, teoria ekonomii bardzo długo traktowała rynki jako bezosobowe siły będące poza kontrolą indywidualnych przedsiębiorców i organizacji. Jednak współcześnie zarządzanie oznacza wzięcie odpowiedzialności za podejmowanie prób kształtowania otoczenia gospodarczego firmy, za ciągle zmniejszanie, wynikających z gospodarczych uwarunkowań, ograniczeń w zakresie swobody w podejmowaniu przez nią działań⁸.

Współczesne rozwiązania strategiczne przedsiębiorstwa w oczywisty sposób muszą uwzględniać stale pogłębiający się proces internacjonalizacji biznesu i gospodarki w ogóle. Internacjonalizacja nie oznacza jednak unifikacji regulacji prawnych oraz biurokratycznych procedur; nie powoduje zacierania się różnic kulturowych i stylów kierowania; nie daje gwarancji przejrzystości reguł gry rynkowej w poszczególnych regionach świata czy państwach, znajomości biznesowych oby-

⁵ K. Oblój, *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa 2001, s. 24.

⁶ J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, wyd. 2 zmienione, PWE, Warszawa 2001, s. 266.

⁷ Zob. A.D. Chandler, Jr., *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*, Harvard Belknap, Cambridge 1977.

⁸ Zob. P. Ghemawat, *How Business Strategy Tamed the 'Invisible Hand'*, 22 lipca 2002, <http://hbswk.hbs.edu/item/3019.html#4>, [za:] P. Drucker, *The Practice of Management*, New York 1954, s. 11.

czajów, jak również nie zapewnia automatycznie dostępu do wszystkich kanałów komunikacji. Postępująca globalizacja nie zwalnia przedsiębiorstw od zajmowania się tymi zagadnieniami. Wręcz przeciwnie – jest dla nich wyzwaniem strategicznym, a przede wszystkim komunikacyjnym. Nadal istniejące silne zróżnicowania regionalne – i nie tylko – powodują, że przedsiębiorstwa, realizując globalne strategie, napotykają różne bariery – prawne, kulturowe, biurokratyczne, proceduralne. Jednym z narzędzi służących pokonywaniu tych barier jest lobbying.

Globalizacja przedsiębiorstw, a więc ekspansja na nowe rynki, alokacja produkcji, optymalna konfiguracja łańcucha tworzenia wartości dodanej, marketing i zarządzanie zasobami ludzkimi w wymiarze międzynarodowym – to wszystko wymaga kontaktu oraz prób wywarcia wpływu poprzez stałą współpracę z różnymi adresatami działań lobbingsowych: władzami na szczeblu krajowym i lokalnym⁹, organizacjami i stowarzyszeniami gospodarczymi, a także innymi grupami nacisku (np. ruchami proekologicznymi, konsumentckimi) i mediami.

Jednym z rezultatów internacjonalizacji jest definiowanie sektorów w ujęciu globalnym. Fakt ten zasadniczo zmienia wymiar konkurencji, a jednocześnie możliwości strategicznej kooperacji w wybranych obszarach działalności. Mimo że przez cały czas zwiększa się liczba uczestników sektora, a strategie rynkowe są bardzo zdywersyfikowane, wciąż można zidentyfikować funkcjonujące w jego ramach grupy strategiczne. Umiejętność zdefiniowania takich grup jest niezwykle ważna w działaniach lobbingsowych. Pozwala na organizację przedsięwzięć lobbingsowych przez konkurentów rynkowych w imię wspólnych interesów korzystnych dla całej grupy strategicznej (np. koalicje ECIS i SAGE, opisane w rozdziale 17), a nawet dla całego sektora (np. walka polskiego sektora energetycznego i hutniczego o podwyższenie limitów emisji CO₂). Zakres i charakter takiej kooperacji uzależniony jest od stopnia podobieństwa celów strategicznych współpracujących przedsiębiorstw. Jeżeli cele te okazują się bardzo zbliżone lub wręcz tożsame, a kierownictwa firm decydują się kreślić kierunek rozwoju dla całej grupy i rozwiązywać wspólne problemy, a nie tylko zajmować się realizacją strategii własnej organizacji, wówczas mówi się o strategii kolektywnej¹⁰.

Kolejna konsekwencja globalnych przeobrażeń, a tym samym pole interwencji lobbingsowej, to dramatyczne skracanie się cyklu życia rozwiązań technologicznych. Za innowacjami często nie nadążają rozwiązania prawne, takie jak ochrona własności intelektualnej i przemysłowej. W takich sytuacjach może dochodzić do tworzenia rozwiązań *ad hoc*, które często – zwłaszcza w kwestiach kontrowersyjnych, np. żywność modyfikowana genetycznie czy leki – bazują na opinii publicznej, niebędącej przecież głosem eksperta, lecz emocjonalną reakcją tłumu. Koncer-

⁹ Współpraca z centralnymi i lokalnymi władzami ma szczególne znaczenie w przypadku rynków wschodzących – takich jak Chiny i Indie.

¹⁰ Strategia kolektywna – strategia współpracy ludzi z różnych organizacji w celu określenia, w jaki sposób organizacje mające do czynienia z podobnymi zagadnieniami będą rozwiązywać określone problemy. Zob. J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, s. 626.

ny, które inwestują potężne sumy w B+R, są wręcz zmuszone lobbować na rzecz swoich merytorycznych argumentów. W przeciwnym razie negatywne i budzące emocje publicity wystarczy, by przekreślić ich wysiłek. Należy podkreślić, że najlepszym rozwiązaniem w takich sytuacjach jest stosowanie lobbingu prewencyjnego, czyli inicjowanie działań komunikacyjnych z dużym wyprzedzeniem. Odpowiednio wcześniej przeprowadzone kampanie informacyjne i intensywne PR pomogą ukształtować lub przynajmniej „oswoić” z tematem opinię publiczną.

Lobbing prewencyjny można określić jako komunikację z wybraną grupą. Wykorzystuje się w nim szereg narzędzi z zakresu komunikacji korporacyjnej. Treść przekazu najczęściej nawiązuje do polityki społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa. Celem tego rodzaju lobbingu jest wzrost zaufania wybranych grup społecznych lub grup interesu do firmy oraz profilowanie jej wizerunku jako firmy troszczącej się o otoczenie społeczne i naturalne, w którym prowadzi ona swój biznes. Lobbing prewencyjny może zapobiec tworzeniu się sytuacji patowych i blokowaniu działań firmy w przyszłości. Jest to szczególnie ważne m.in. w obliczu zwiększającej się proekologicznej wrażliwości społeczeństw oraz związanej z tym coraz silniejszej presji ze strony organizacji międzynarodowych, rządów państw oraz mniejszych grup nacisku.

Z celami lobbingu prewencyjnego silnie koresponduje idea foresightu¹¹. Foresight ma na celu wskazanie przyszłych potrzeb, szans i zagrożeń związanych z rozwojem gospodarczym i socjalnym oraz zaplanowanie odpowiednich działań z zakresu nauki i techniki. Jego wyniki informują decydentów o nowych tendencjach rozwojowych, pomagają uzgodnić scenariusze zdarzeń, zharmonizować działania partnerów społecznych¹². Foresight jest budowany na poziomie narodowym lub regionalnym. Może przyjąć wymiar dziedzinowy (koncentracja na rozwoju określonego sektora) lub czysto technologiczny (koncentracja na wyborze technologii, która pozwoli zrealizować zdefiniowane długookresowe cele kierunkowe rozwoju państwa, takie jak np. zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw, zapewnienie poprawy jakości życia, ochrona środowiska naturalnego).

Foresight jako metoda przewidywania przyszłości różni się od metod tradycyjnych tym, że rekomendacje formułowane przez specjalistów dziedzinowych muszą zostać poddane pod dyskusję z udziałem istotnych aktorów społecznych¹³. Umożliwia to przeprowadzenie merytorycznej debaty na temat przyszłości, angażującej wiele różnych grup społecznych – od przedstawicieli władz i administracji publicznej po naukowców, biznesmenów, media, organizacje pozarządowe, ruchy

¹¹ „Foresight to systematyczny sposób budowania średnio- lub długookresowej wizji rozwoju polityki naukowo-technicznej, jej kierunków i priorytetów, służący jako narzędzie podejmowania bieżących decyzji i mobilizowania wspólnych działań”, <http://www.foresight.polska2020.pl/mis/pl/oprogramie/idea.html>.

¹² Zob. <http://www.foresight.polska2020.pl/mis/pl/oprogramie/idea.html>, <http://kbn.icm.edu.pl/foresight/definicja.html>.

¹³ Poniższy fragment dotyczący foresightu został opracowany na podstawie rozmowy z prof. zw. dr. hab. inż. Andrzejem Matczewskim z 27 października 2008 r.

obywatelskie czy koła studenckie. Dzięki temu ostateczna prognoza wypracowana w logice foresightu oparta jest na konsensusie z faktycznymi interesariuszami, bezpośrednio zaangażowanymi lub przynajmniej zainteresowanymi daną kwestią, programem czy polityką.

Dlaczego zarówno państwo, jak i przedsiębiorstwa zainteresowane są działaniami z zakresu foresightu? Foresight, zwłaszcza ten prowadzony na poziomie narodowym, zajmuje się problemami wynikającymi z interesów państwa i przez państwo stymulowanymi (np. plany bezpieczeństwa, ochrona zdrowia, zrównoważony rozwój). W konfrontacji z tymi problemami państwo staje wobec wyzwań i dylematów. Z jednej bowiem strony eksperci proponują rozwiązania będące odbiciem tendencji naukowych, natomiast z drugiej – społeczeństwo formułuje swoje oczekiwania, które wynikają z jego kultury, przekonań i obaw oraz sposobu interpretacji i stopnia zrozumienia rzeczywistości gospodarczej. Częstość te punkty widzenia są odmienne¹⁴. Dlatego zadanie państwa polega na wyborze tych kierunków rozwoju, które są uzasadnione naukowo, a jednocześnie akceptowalne społecznie. Jest to istotne, ponieważ osiągnięcie konsensusu z aktorami społecznymi powinno wyrażać się w gotowości podatników do współfinansowania polityki rozwojowej z własnych pieniędzy.

Korporacje myślące przyszłościowo, zwłaszcza te działające w branżach silnie innowacyjnych lub też szukające atrakcyjnych nisz rynkowych, powinny rozważyć uczestnictwo w dyskusji prowadzonej w ramach programów foresightowych. Mogą one wówczas uwzględnić w interesującym je zakresie stanowisko i aktywność państwa w planowaniu strategicznym. Przedsiębiorstwa powinny wiedzieć, jaka jest misja i priorytety rozwojowe państwa. Mogą wtedy określić szanse i zagrożenia wynikające z przyjętej polityki (np. oczekiwać – lub nie – na wsparcie państwa w projektach badawczych). Takie informacje są też jednym z czynników prognozowania popytu i rozwoju sektora. Należy dodać, że przedsiębiorcy są zainteresowani realistycznym planowaniem perspektywicznym, a ten realistyczny element wnosi właśnie dialog społeczny.

Foresight może mieć szczególne znaczenie w warunkach globalizacji, pozwala bowiem na prowadzenie działań z zakresu prognozowania i konsultacji społecznych na skalę nieosiągalną dla pojedynczych organizacji. Jednocześnie korporacje ponadnarodowe mają tyle powodów, aby angażować się w foresight, że często same prowadzą duże programy foresightowe i w pełni pokrywają ich koszty. Decydują się na to, pamiętając o tym, że wiele dobrych prognoz dziedzinowych i opartych na nich strategii firm zakończyło się fiaskiem, ponieważ nie konsultowano ich z aktorami społecznymi. Dlatego kosztowny foresight staje się bardziej opłacalny niż późniejsze głębokie zmiany prowadzonej strategii oraz, niejednokrotnie, uszczerbek na reputacji firmy. Foresight powinien być uwzględniany w strategiach korpo-

¹⁴ Odmienność oczekiwań społeczeństwa co do polityki i działalności rządu często wynika właśnie z tego, że nie prowadzi się dialogu społecznego, nie promuje się kierunków rozwoju, nie informuje się społeczeństwa w sposób rzetelny i wystarczający o konsekwencjach możliwych scenariuszy działań.

racji chociażby dlatego, że pomaga przewidzieć zagrożenia wynikające z otoczenia gospodarczego i społecznego, a nawet im zapobiec.

Budowanie przyszłości za pomocą foresightu, by mogło być w ogóle realizowane, musi przekładać się na rozwiązania prawne. Dlatego nieodzownym elementem foresightu jest lobbing. Jednak lobbing prowadzony jest już na etapie dialogu społecznego: jest on podstawowym narzędziem osiągania konsensusu, co stanowi kolejny dowód tezy, że lobbing powinien być elementem strategii rozwojowej przedsiębiorstw.

Podsumowując: foresight można uznać za specjalistyczną formę, a jednocześnie platformę lobbingu naukowego i gospodarczego – za próbę kształtowania ze znacznym wyprzedzeniem polityki naukowej, technicznej i innowacyjnej kraju, a także zachowań decydentów, zwłaszcza w zakresie trendów rozwoju ekonomicznego i społecznego oraz wdrażania nowych technologii.

Mówiąc o powiązaniach lobbingu ze strategią przedsiębiorstwa, należy określić także jego rolę w strategii komunikacji. Ponieważ wszystkie działania z zakresu komunikacji korporacyjnej powinny być zintegrowane, spójne oraz powinny wynikać z celów strategicznych przedsiębiorstwa, plan działań lobbingowych winien zostać w nie starannie wkomponowany. Przykładem na to jest pewna zależność między wykreowanym wizerunkiem firmy (domeną *public relations*) a powodzeniem działań lobbingowych. Renoma przedsiębiorstwa stanowi bardzo ważne kryterium skutecznego wpływu na decydentów. Profesjonalnie prowadzony lobbing może zarazem wzmacniać działania wizerunkowe. W dużych kampaniach lobbingowych wykorzystuje się przecież całe spektrum narzędzi komunikacji, a przedstawiciele firm występują w roli ekspertów, dostarczając fachowych opracowań, wyników analiz czy wniosków z badań, stanowiących cenne aktywa w procesie podejmowania decyzji na różnych poziomach władzy państwowej. Dzięki lobbingowi organizacja może zostać zauważona, usłyszana oraz – do czego wszak dąży – wysłuchana. Odbywa się to poprzez zbudowaną wcześniej sieć kontaktów. Lobbing, zwłaszcza ten skierowany do indywidualnych decydentów, wymaga przede wszystkim bezpośrednich kontaktów interpersonalnych, spotkań oraz rozmów. Biorąc pod uwagę postępującą wirtualizację przedsiębiorstw, takie bezpośrednie relacje stają się coraz cenniejsze.

O tym, że lobbing korporacyjny jest działalnością o charakterze strategicznym, świadczy również fakt, że decyzje o jej zakresie, charakterze i intensywności zapadają na najwyższym szczeblu zarządzania. Podejmują je osoby, które decydują o kierunkach rozwoju biznesu, określają cele strategiczne oraz formułują stanowiska firmy w kwestiach ważnych dla branży, sektora, a nawet całej gospodarki.

Przytoczone argumenty i fakty dowodzą, że lobbing wynika ze strategii i jest narzędziem jej egzekwowania. Co więcej, lobbing ma szansę stać się określonym sposobem myślenia o biznesie; perspektywą, w której dotychczasowy kontekst działalności rynkowej zyskuje wymiar strategiczny. Czas pokaże, jak będzie ewoluować rola lobbingu w zarządzaniu firmą. Jedno jest pewne – „lobbing, który stał się częścią codzienności, nie powiedział jeszcze ostatniego słowa”¹⁵.

¹⁵ M. Clamen, *Lobbing i jego sekrety*, FELBERG SJA, Warszawa 2005, s. XVIII.

6. Lobbying a społeczna odpowiedzialność biznesu

Lobbying oraz koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu (*Corporate Social Responsibility* – CSR) przejawiają w praktyce wyraźne powiązania. Podobne są uwarunkowania ich rozwoju: dojrzałe systemy demokratyczne propagujące ideę społecznego dialogu; odpowiednia infrastruktura prawna; akceptacja zasad etyki biznesu. Co więcej, realizacja obu koncepcji odbywa się poprzez oddziaływanie na mikro- i makrootoczenie przedsiębiorstwa. Tym, co stanowczo odróżnia społeczną odpowiedzialność biznesu od lobbyngu, jest fakt następujący: CSR jest jedną z zasad realizowania celów biznesowych, lobbyng jest jednym ze sposobów ich osiągnięcia.

CSR jest pewnego rodzaju inwestycją, która powinna zwrócić się w formie poparcia dla działalności komercyjnej przedsiębiorstwa. Takie poparcie wyraża się najczęściej w preferencjach konsumentów, lecz równie dobrze może oznaczać wsparcie dla jego działań lobbyngowych, a nawet może przybrać postać lobbyngu oddolnego (*grass roots lobbyng*). Jako pozytywny model prowadzenia działalności gospodarczej, CSR może wspomóc działania lobbyngowe; może tworzyć społeczny aspekt lobbyngu.

7. Wpływ organizacji na jej otoczenie

Organizacja rozumiana jako system pozostaje w nieustannej interakcji z otoczeniem, pobierając z niego zasoby oraz zwracając je w przetworzonej formie w postaci produktów i usług. Wiele organizacji wychodzi z założenia, że nie mają wpływu na swoje otoczenie marketingowe. Takie założenie prowadzi do przyjęcia biernej postawy, akceptującej dane otoczenie takim, jakim ono jest. Firmy te analizują poszczególne elementy swego otoczenia, szanse i zagrożenia, które implikują, oraz projektują swoje strategie rynkowe w taki sposób, aby jak najlepiej dostosować i dopasować je do otoczenia, w którym przyszło funkcjonować owym firmom. Są jednak i takie organizacje, które obierają perspektywę, z której możliwe staje się zarządzanie otoczeniem (*environmental management perspective*)¹⁶. Zamiast jedynie obserwować i reagować, podejmują one zdeterminowane działania wywierające wpływ na podmioty i siły w ich otoczeniu.

Należy zatrzymać się na moment nad znaczeniem otoczenia w życiu każdego przedsiębiorstwa. Otoczenie organizacji – środowisko, w którym prowadzi ona swoją działalność – ma zasadnicze znaczenie dla jej kształtu i samego faktu jej egzystencji. Tę kluczową rolę otoczenia uzasadnia się tym, że jest ono źródłem niepewności dla zarządzających przedsiębiorstwem. Przy czym niepewność rozu-

¹⁶ Zob. Ph. Kotler, G. Armstrong, *Principles of Marketing*, wyd. 5, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 1991, s. 79.

miana jest tu jako brak precyzyjnych informacji, a tym samym – jako niemożność przewidywania zachodzących w otoczeniu zmian, które mogą wpłynąć na zdolność osiągnięcia celów organizacji¹⁷. Otoczenie z marketingowego punktu widzenia to jednak przede wszystkim źródło szans do wykorzystania oraz zagrożeń, których należy uniknąć lub też – gdy nie jest to możliwe – które należy pokonać¹⁸. Takie spojrzenie sugeruje, że zjawisko niepewności, permanentnie przecież związane z otoczeniem, można redukować, unikając tym samym bolesnych konsekwencji dla przedsiębiorstwa. Jest to możliwe dzięki ciągłemu monitorowaniu wszystkich zmiennych środowiskowych oraz dzięki elastyczności w reagowaniu na nie – również poprzez podejmowanie działań lobbingowych.

Obecnie znakomita większość firm i instytucji funkcjonuje w niezwykle dynamicznym, można by rzec – burzliwym otoczeniu, w którym zarówno tempo zmian, jak i ich zasięg nieustannie się powiększa. W takich warunkach zlekceważenie któregośkolwiek z elementów otoczenia jest równoznaczne ze skazaniem przedsiębiorstwa na poważny kryzys, a nawet upadłość. Współczesna praktyka zarządzania musi więc uwzględniać fakt, że przedsiębiorstwo jest „wpisane w kontekst różnych składników otoczenia, którego podstawową cechą jest stan zaburzenia, niepewność i złożoność”¹⁹.

Z perspektywy zarządzania strategicznego otoczenie to nie tylko zastane zmienne środowiskowe mogące pozytywnie lub negatywnie oddziaływać na organizację. Według Michaela Portera warunki otoczenia stanowią podstawę formułowania strategii konkurencji przedsiębiorstwa. Wynika z tego, że jeżeli cele strategiczne firmy nie korespondują z charakterystyką jej otoczenia, to nie mają one w zasadzie szans na realizację.

Otoczenie organizacji może być bardzo ogólnie zdefiniowane jako „wszystkie elementy znajdujące się poza organizacją, mające związek z jej funkcjonowaniem”²⁰. Przy czym otoczenie zawiera zarówno elementy o oddziaływaniu bezpośrednim, jak i pośrednim na organizację. Gdy mowa o otoczeniu organizacji, kluczowe staje się zrozumienie pojęcia „interesariuszy” (*stakeholders*²¹), czyli „grup lub osób pośrednio lub bezpośrednio zainteresowanych działalnością orga-

¹⁷ Zob. R. Daft, *Management*, wyd. 2, The Dryden Press, Chicago, London, Sydney i in. 1991, s. 63.

¹⁸ Zob. E. Berkowitz, R. Kerin, S. Hartley, W. Rudelius, *Marketing*, wyd. 4, IRWIN, USA 1994, s. 62.

¹⁹ J. Penc, *Strategiczny system zarządzania. Holistyczne myślenie o przyszłości, formułowanie misji i strategii*, Agencja Wydawnicza „Placet”, Warszawa 2001, s. 9.

²⁰ J. Stoner, R. Freeman, D. Gilbert, *Kierowanie*, s. 79.

²¹ K. Obłój tłumaczy angielski termin *stakeholders* jako „strategiczni kibice organizacji”, proponując ich następującą definicję: „grupy, instytucje i organizacje, które spełniają dwa warunki: po pierwsze, mają swoją *stawkę* w działaniu firmy, w jej decyzjach i ich efektach, po drugie, są w stanie wywrzeć efektywną presję na organizację”. K. Obłój, *Strategia organizacji*, Warszawa 1998, s. 111.

nizacji w jej dążeniach do osiągnięcia celów”²². Co więcej, interesariusze danej organizacji dzielą się na zewnętrznych oraz wewnętrznych. Do tych pierwszych zalicza się m.in. klientów, dostawców, konkurentów, władze państwowe, grupy szczególnych interesów (np. organizacje obywatelskie, takie jak organizacje konsumenckie, grupy ochrony środowiska, mniejszości narodowe oraz inne grupy nacisku), media, społeczności i instytucje lokalne, związki zawodowe, instytucje finansowe, a wreszcie społeczeństwo i opinię publiczną. Każda organizacja ma przy tym własną „mapę” interesariuszy przedstawiającą elementy jej otoczenia zewnętrznego bezpośrednio na nią wpływające. Trzeba podkreślić, że zaliczając grupy szczególnych interesów (takie jak grupy ochrony konsumentów czy grupy ekologiczne) do elementów otoczenia bez wątpienia wpływających na przedsiębiorstwo, trzeba pamiętać, że nie jest to oddziaływanie jednostronne. Również bowiem sama organizacja może stanowić grupę interesu lub do grupy takiej przynależać. Druga grupa interesariuszy, interesariuszy wewnętrznych, obejmuje pracowników, udziałowców lub akcjonariuszy spółki oraz członków rady nadzorczej.

Wymienione powyżej podmioty odgrywają coraz większą rolę w życiu organizacji. Mogą być jej sojusznikami, lecz także mogą kwestionować jej decyzje i działania. Podmiotów tych nie można lekceważyć. Przedsiębiorstwo powinno uwzględniać ich interesy przy formułowaniu swoich strategii, powinno pozostawać z nimi w stałym kontakcie i pielęgnować nawiązane z nimi relacje oraz w miarę możliwości z nimi współpracować, a w razie potrzeby wywierać na nie skuteczny nacisk. Trzeba podkreślić, że te właśnie podmioty są najczęściej adresatem działalności lobbingsowej przedsiębiorstwa.

Składniki makrootoczenia są przez wielu znawców tematu uznawane za takie składniki, których przedsiębiorstwo nie może kontrolować²³. Berkowitz, Dalrymple i Parsons²⁴, McCarthy i Perreault, Romanowska wskazują na czynniki fizyczne (naturalne), ekonomiczne, międzynarodowe, konkurencyjne, technologiczne, społeczne, kulturowe oraz prawno-etyczne²⁵ jako na czynniki pozostające w ogromnej mierze poza kontrolą organizacji i skazujące ją niejako na łaskę dyktowanych przez owe czynniki warunków. Wiedząc, czym jest i do czego służy aktywność lobbingsowa, trudno zgodzić się z takim poglądem. Dlatego w pełni podzielam pogląd Krzysztofa Oblója, który uważa, że przedsiębiorstwo w długofalowej perspektywie może wpływać na elementy swego dalszego otoczenia, np. poprzez lobbings. Oblój sugeruje, iż menedżerowie powinni poświęcać szczególną uwagę makrootoczeniu organizacji. Siły pochodzące z makrootoczenia stanowią przyczyny większości spektakularnych strategicznych sukcesów i porażek przedsiębiorstw. Błędem jest

²² J. Stoner, R. Freeman, D. Gilbert, *Kierowanie*, s. 80.

²³ Zob. *ibidem*, s. 719.

²⁴ Według Dalrymple’a i Parsonsa pod kontrolą przedsiębiorstwa znajduje się tylko ta część otoczenia, która stanowi jego mix marketingowy.

²⁵ Zob. D. Dalrymple, L. Parsons, *Marketing Management. Strategy and cases*, wyd. 5, John Wiley & Sons Inc., New York 1990, s. 912 i n.

wyłączne koncentrowanie się menedżerów na otoczeniu konkurencyjnym – w czasach, w których coraz częściej o losie przedsiębiorstw decydują politycy, opinia publiczna, media lub różne grupy interesu.

Wiadomo, że firmy nie zawsze są w stanie wywierać wpływ na wszystkie elementy swojego otoczenia. Ilekroć jednak jest to możliwe, powinny one realizować względem otoczenia podejście proaktywne – zamiast wciąż dominującego (zarówno w praktyce, jak i literaturze przedmiotu) podejścia reaktywnego. Do działań o charakterze proaktywnym można zaliczyć: zatrudnianie lobbystów mających wpływać na rozwiązania legislacyjne dotyczące prowadzonej działalności, wytwarzanych produktów lub też branży, do której przedsiębiorstwa te należą; utrzymywanie konkurencji w ryzach przez wnoszenie skarg na konkurentów i domaganie się – w razie potrzeby – wszczęcia postępowania sądowego przez odpowiednie organy; zawieranie umów kontraktowych z uczestnikami kanałów dystrybucji, aby móc lepiej kanały te kontrolować; organizowanie wydarzeń medialnych (*media events*), dzięki którym zyskuje się pozytywny rozgłos za sprawą przychylnych komentarzy oraz samej obecności w środkach masowego przekazu; a wreszcie – kształtowanie opinii publicznej przez inne działania ze sfery *public relations*²⁶.

Przykładem skutecznego wpływu na otoczenie polityczne jest opisany przez Kotlera i Armstronga przypadek *Citicorp*, potężnej korporacji finansowej, która przez lata próbowała rozpocząć działalność bankową typu *full-service* w stanie Maryland. Przepisy prawa stanowego ustanawiały liczne ograniczenia dla banków spoza stanu Maryland, pozwalając przedsiębiorstwu jedynie na sprzedaż kart kredytowych oraz drobne operacje usługowe, a także zakazując reklamy jego produktów oraz otwierania filii w obrębie stanu. W marcu 1985 r. *Citicorp* zaoferowała wybudowanie w stanie Maryland centrum kart kredytowych, które miało stworzyć tysiąc nowych miejsc pracy. Korporacja była też gotowa zapłacić owemu stanowi milion dolarów w gotówce za nieruchomość, na której miał wznieść się biurowiec centrum. Dzięki sprytnemu sformułowaniu oferty, w której podkreślono niekwestionowane korzyści dla rzeczonoego stanu, *Citicorp* została pierwszym bankiem spoza owego stanu, który otrzymał zgodę na prowadzenie w nim działalności bankowej typu *full-service*²⁷. Nietrudno się domyślić, że sukces ten z pewnością był w dużym stopniu zasługą działań lobbujących.

Charakteryzując relacje pomiędzy organizacją a jej otoczeniem, literatura przedmiotu proponuje dwie podstawowe strategie radzenia sobie z siłami występującymi w środowisku organizacji oraz z generowanym przez nie stanem niepewności. Pierwsza strategia to strategia adaptacji do otoczenia i zachodzących w nim zmian. Druga to strategia kontrolowania otoczenia w taki sposób, by stało się ono bardziej kompatybilne z potrzebami organizacji²⁸. Strategie te nie wykluczają się wzajemnie. Rozsądne wydaje się równoległe ich stosowanie. W ramach każdej z wymienionych

²⁶ Zob. Ph. Kotler, G. Armstrong, *Principles of Marketing*, s. 79.

²⁷ Zob. *ibidem*.

²⁸ Zob. R. Daft, *Management*, s. 71.

strategii można podać kilka metod jej realizacji. Metodą adaptacji do otoczenia jest przyjmowanie przez wyznaczony dział lub pracowników przedsiębiorstwa ról *boundary-spanning*, które polegają na łączeniu i koordynowaniu działań organizacji z kluczowymi elementami jej otoczenia. Zachowanie takie służy dwóm celom: wychwytywaniu i przetwarzaniu informacji o zmianach w otoczeniu oraz komunikowaniu swoich potrzeb i reprezentacji interesów przedsiębiorstwa w środowisku. Działania *boundary-spanning* to przede wszystkim współpraca z klientami i dostawcami, badania marketingowe oraz wszelkie metody analizy konkurencji, w tym głównie wywiad gospodarczy. Kolejnym sposobem na dopasowanie się do wymogów otoczenia jest prognozowanie i planowanie. Prognozowanie pozwala wychwycić trendy, by na ich podstawie przewidywać przyszłe zdarzenia, planowanie zaś pomaga złagodzić negatywne efekty gwałtownych zmian oddziałujących na przedsiębiorstwo. Również stopień elastyczności struktury organizacyjnej to ważny element strategii adaptacji. Struktura organizacyjna powinna być tak zaprojektowana, by umożliwiała przedsiębiorstwu efektywne reagowanie na zmiany w jego zewnętrznym otoczeniu. Luźna, bardzo elastyczna struktura najlepiej sprawdza się w dynamicznym środowisku o bardzo wysokim stopniu niepewności. Cechuje ją stosunkowo mała liczba reguł i procedur postępowania, duży udział pracy zespołowej oraz silna decentralizacja. Przedsiębiorstwa funkcjonujące w stabilniejszym otoczeniu mogą posiadać struktury bardziej sztywne. Jednak obecnie taki rodzaj otoczenia należy do rzadkości. Bardzo ważną i coraz częściej stosowaną metodą redukcji niepewności otoczenia czy wręcz obrony przed nim są fuzje przedsiębiorstw, przedsięwzięcia *joint venture* oraz aliansy strategiczne pozwalające na zmniejszenie kosztów i redukcję ryzyka, głównie finansowego²⁹.

W ramach strategii wpływania na otoczenie organizacja stara się zidentyfikować i oddziaływać na te czynniki, które przyczyniają się do jej powodzenia i rozwoju, których pomoc i poparcie dla działań organizacji są szczególnie cenne, a wreszcie te czynniki, które stwarzają problemy lub mogą stać się ich źródłem. Zasadniczy i niezbędny sposób oddziaływania na otoczenie to wszystkie formy promocji, z reklamą oraz *public relations* na czele. Kolejny sposób to aktywność polityczna rozumiana jako próby wpływania na władze i regulacje prawne, np. poprzez lobbing. Innym sposobem wpływania na otoczenie jest członkostwo w różnego rodzaju stowarzyszeniach branżowych czy organizacjach handlowych, zrzeszających przedsiębiorstwa w celu jednoczenia sił na rzecz wspólnych interesów³⁰. Należy zaznaczyć, że jednym z podstawowych zadań takich stowarzyszeń jest właśnie działalność lobbingowa.

W proaktywnym podejściu do otoczenia przedsiębiorstwa działania lobbingowe odgrywają ogromną rolę. Warunkiem koniecznym skutecznego lobbingu jest szczegółowa analiza i stałe monitorowanie poszczególnych elementów otoczenia. Bowiem to rzetelna informacja zdobyta najwcześniej, jak to możliwe, inicjuje aktywność lob-

²⁹ Zob. *ibidem*, s. 71–73.

³⁰ Zob. *ibidem*, s. 73–75.

bingową i zapewnia pożądane efekty. W kontekście postępującej internacjonalizacji projektowanie strategii przedsiębiorstw wymaga również trafnej identyfikacji oraz zrozumienia zachodzących w gospodarce globalnych trendów makroekonomicznych, które można ująć w pięciu kategoriach: globalizacja, demografia, modele konsumpcji, zasoby naturalne i środowisko oraz regulacje i ruchy społeczne³¹. Poniższa tabela ukazuje najbardziej aktualne globalne trendy makroekonomiczne, przedstawione na łamach „Harvard Business Review Polska”. Trendy te stanowią jednocześnie potencjalne obszary aktywności lobbingsowej przedsiębiorstw.

Tabela 1. Globalne trendy makroekonomiczne

KATEGORIA	TRENDY
GLOBALIZACJA	<ul style="list-style-type: none"> • pogłębiająca się integracja ekonomiczna i polityczna • zwiększające się powiązania technologiczne między przedsiębiorstwami • wzrost znaczenia wiedzy będącej podstawą skutecznego konkurowania na rynku • wzrost liczby uczestników rynków rozwijających się • ciągle udoskonalanie technologii wytwórczych i związanych z tym procesów spowodowane znacznym skróceniem czasu, w którym przedsiębiorstwo, i tylko ono, dysponuje wyjątkową wiedzą o specyficznym procesie produkcji (<i>know-how</i>)
DEMOGRAFIA	<ul style="list-style-type: none"> • gwałtownie rosnąca populacja młodych ludzi w krajach rozwijających się • wzrost odsetka osób starszych w społeczeństwach krajów rozwiniętych • procesy migracyjne i urbanizacyjne • ewolucja modelu rodziny • wzrost roli kobiet w życiu gospodarczym, społecznym i politycznym
MODELE KONSUMPCJI	<ul style="list-style-type: none"> • znaczenie uwarunkowań kulturowych obok ekonomicznych • powstawanie nowych rynków masowych w krajach rozwijających się • preferencje zakupowe klasy średniej w krajach rozwijających się: relatywnie tanie, ale zaawansowane technologicznie produkty • preferencje zakupowe klientów w krajach rozwiniętych: produkty zindywidualizowane, innowacyjne oraz łatwe w obsłudze, często o znaczeniu symbolicznym

³¹ Zob. K. Engel, *Future Innovation Paradigms – Potential, Opportunities, Threats*, „A.T. Kearney”, 17 stycznia 2008, [za:] *Zwycięskie strategie łańcuchów dostaw*, „Harvard Business Review Polska”, marzec 2008, s. 133.

KATEGORIA	TRENDY
ZASOBY NATURALNE I ŚRODOWISKO	<ul style="list-style-type: none"> coraz większe wykorzystanie innowacji technologicznych do tworzenia rozwiązań energooszczędnych w produkcji i transporcie jako konsekwencja globalnych zmian klimatycznych, malejących zasobów naturalnych oraz presji organizacji międzynarodowych i rządów państw
REGULACJE I RUCHY SPOŁECZNE	<ul style="list-style-type: none"> rosnące wywieranie wpływu na przedsiębiorstwa przez ruchy obywatelskie propagujące ideę społecznej odpowiedzialności biznesu konieczność powiązania społecznej odpowiedzialności biznesu z własną strategią w celu zapewnienia firmie przetrwania

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Zwycięskie strategie łańcuchów dostaw*, „Harvard Business Review Polska”, marzec 2008, s. 132–138.

8. Skąd wziął się lobbing?

Zjawisko lobbingu nie jest historycznie nowe. Przez stulecia wszelkie formy wpływu na procesy decyzyjne władzy przyjmowały głównie postać nieformalnych powiązań.

Rzeczownik *lobby* pochodzi od łacińskich terminów *lobbium*, *lobbia*, używanych na określenie galerii, portyku lub pasażu, a w języku angielskim oznacza dosłownie westybul, korytarz, kuluary. Na początku XIX w. nadano temu słowu nowe znaczenie, wykraczające poza architekturę i kojarzące się z pewnym typem relacji pomiędzy przedstawicielami władz a ludźmi, którzy pragnęli nawiązać z nimi bezpośredni kontakt. Owych petentów określano początkowo mianem *lobby-agents*, później natomiast upowszechniła się skrócona nazwa *lobbyist*. Wkrótce terminu *lobby* zaczęto używać do charakterystyki grup nacisku, których zamiarem było wywieranie wpływu na członków brytyjskiego parlamentu. Działalność zaś tych grup określano jako *lobbing*. Gdy działalność *lobbies* zaczęła upowszechniać się w innych państwach, pojawiły się problemy z tłumaczeniem tego wyrazu. We Francji synonimem *lobby* jest „grupa nacisku”, lecz używa się też pojęcia *marchands d'influence*, oznaczającego dosłownie handlarzy wpływami³². We Włoszech „dla określenia grup o sporym profesjonalizmie używa się terminu anglosaskiego *lobbies*, natomiast w odniesieniu do grup typu mafijnego stosuje się termin

³² Zob. W. Jednaka, *Proces lobbingu na wybranych przykładach (Francja, Niemcy, Wielka Brytania, USA)*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, pod red. Z. Machelskiego i L. Rubisza, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 379.

*faccendiere*³³. Z kolei w Niemczech pojęcie *lobby* nie jest spotykane. Używa się tam angielskiego terminu *interest group* zamiennie z określeniem *Verbande*, oznaczającym stowarzyszenie, oraz z określeniem *Interessenverbände*, czyli „związek interesów”³⁴. W Polsce wyraz *lobby* stosuje się najczęściej zamiennie z wyrażeniem „grupa nacisku”. Warto podkreślić, iż w samej literaturze anglojęzycznej funkcjonuje wiele wyrażeń bliskoznacznych względem *lobby*, np. *political group*, *interest group*, *organised group*, *voluntary association*, *pressure group*, *defensive group*. Problemy terminologiczne świadczą o tym, że istnieją liczne interpretacje słowa *lobby*, a tym samym działalności uprawianej przez *lobbies*, czyli lobbingu, którego zakres jest bardzo różnie określany.

„Lobbing zakłada, że władza dopuszcza dialog. Dlatego jego historia współgra z historią ustrojów demokratycznych”³⁵. Do powstania lobbingu we współczesnym kształcie przyczyniło się wiele czynników, z których najważniejsze to wolności obywatelskie, w tym przede wszystkim wolność słowa, wolność gromadzenia się i stowarzyszania, rozwój systemu reprezentacji przedstawicielskiej, rozwój przemysłu, postęp nauki i techniki. Profesjonalny lobbing jako sposób oddziaływania na decydentów oraz forma komunikacji społecznej stanowi dziś ważne narzędzie w rozwiniętych systemach demokratycznych. Wyjaśniając związek pomiędzy lobbingiem a demokracją, Michael Clamen pisze: „W najgorszym wypadku można w nim [lobbingu – przypis red.] widzieć drugą stronę medalu rozpoczętej polityki publicznej; lobbing jest wtedy postrzegany jako uzupełnienie niedoskonałości w wyborczym systemie przedstawicielskim, systemie coraz gorzej dostosowanym do rzeczywistych potrzeb ludzi. W najlepszym zaś wypadku, można w nim widzieć udział w debacie demokratycznej, odzwierciedlającej poziom zaangażowania każdego w życie swojego kraju”³⁶.

9. Uchwycić istotę lobbingu

Zdefiniowanie lobbingu nie należy do rzeczy łatwych. Wielość spojrzeń na to zjawisko, a także widoczne rozmycie interpretacyjne nie pozwalają na jednoznaczną i powszechnie obowiązującą odpowiedź, czym właściwie jest działalność lobbingowa. Dlatego racjonalną próbą sprecyzowania pojęcia lobbing wydaje się dokonanie przeglądu jego licznych definicji. Definicje te można pogrupować ze względu na sposób, w jaki ujmują one zjawisko lobbingu, lub ze względu na to, który z jego aspektów najsilniej akcentują. Najliczniejsza grupa definicji określa

³³ Zob. *ibidem*.

³⁴ Zob. *ibidem*, s. 385.

³⁵ U. Kurczewska, M. Mołęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s. 11.

³⁶ *Ibidem*.

lobbying jako rodzaj działalności o charakterze perswazyjnym. Inne interpretują go głównie jako formę komunikacji, technikę wywierania wpływu, świadczenie usług czy też promocję określonego punktu widzenia. Poniżej zaprezentowane zostaną poszczególne ujęcia.

Lobbying jako aktywność o charakterze perswazyjnym bywa według Krzysztofa Zuby identyfikowany z „ogółem działań podejmowanych przez grupy interesu celem wywarcia wpływu na władzę. Wydaje się jednak słuszny powrót do węższego rozumienia jego znaczenia uznającego, iż jest on tylko jedną z form działania grup interesu. W jej ramach dochodzi do wywierania nacisku na organy lub przedstawicieli władzy, zwłaszcza ustawodawczej, celem uzyskania korzystnych rozwiązań legislacyjnych lub jednostkowych rozstrzygnięć politycznych”³⁷. Pogląd ten podziela Wiesława Jednaka, pisząc, iż „lobbying jest formą działalności grup nacisku, która stara się osiągnąć cel oddziałując bezpośrednio na ustawodawstwo, unikając raczej wkraczania w działalność polityczną”³⁸. Charles Miller uważa, że lobbying „to po prostu podjęcie akcji zmierzającej do wpłynięcia na działania instytucji rządowych. Oznacza to, że lobbying swym działaniem obejmuje wszystkie elementy centralnego i lokalnego rządzenia, a także inne instytucje publiczne, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym”³⁹. Bernard le Grelle stwierdza, iż obecnie „lobbying polega na stwarzaniu sytuacji lub wpływaniu na nią w celu spowodowania, poprzez wywieranie wpływu na władze państwowe, jej ewolucji lub likwidacji, niezależnie od tego czy chodzi tu o ustawę czy jedynie o rozporządzenie w fazie projektu, o działanie zbiorowe czy o dokumentację dotyczącą gospodarki”⁴⁰. Do omawianego typu definicji można zaliczyć i tę, którą zawiera polska ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. W rozumieniu tej ustawy „działalnością lobbingsową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”⁴¹.

Warunkiem wywierania jakiegokolwiek wpływu jest komunikacja. W przypadku lobbingu jest to komunikacja pomiędzy społeczeństwem a władzą. Podkreśla to Lester Milbrath, twierdząc, że „komunikacja to jedyny sposób wpływania na lub zmieniania percepcji; proces lobbingu jest dlatego w pełni procesem komuni-

³⁷ K. Zuba, *Grupy interesu w procesie przetargów industrialnych w Polsce po 1989 r.*, [w:] *Grupy interesu...*, s. 369.

³⁸ W. Jednaka, *Proces lobbingu...*, [w:] *Grupy interesu...*, s. 379.

³⁹ Ch. Miller, *Politico's Guide to political lobbying*, Politico's Publishing, Wielka Brytania 2000, [za:] K. Bzowska, *Posel pod wpływem. Masz prawo do lobbingu. Wykorzystaj je dobrze*, „Decydent. Pismo lobbingsowe”, nr 10(48), październik 2003.

⁴⁰ B. Le Grelle, *Profession Lobbyman*, Hachette 1987, [za:] R. Zajac, *Wprowadzenie do lobbingu*, <http://magazyn.reporter.pl/1999/05/r06.html>.

⁴¹ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/lobbying/kon12.htm>.

kacji²⁴², oraz określając lobbing jako „nawiązanie komunikacji i przekazanie komunikatu, przez osobę niebędącą obywatelem działającym we własnym imieniu, skierowanego do decydenta rządowego z nadzieją wpłynięcia na jego decyzje²⁴³. Podobnie, *International Encyclopedia of Public Policy and Administration* definiuje lobbing jako „stymulowanie i transmisję komunikacji przez ludzi, którzy pragną skutecznie wpłynąć na procesy decyzyjne w państwie²⁴⁴. Także Peter Koeppel uznaje lobbing za komunikację, a przynajmniej za próbę efektywnej komunikacji poprzez dostarczanie użytecznych i relewantnych informacji. Przy czym informacje te pochodzą od grup interesu i są przekazywane kluczowym decydom politycznym zarówno formalnymi, jak i nieformalnymi kanałami²⁴⁵.

Czasem lobbing jest ujmowany ogólnie jako „pewien zestaw technik wpływania na proces decyzyjny, które polegają na przekonywaniu przedstawicieli władz państwowych do określonych rozwiązań prawnych, administracyjnych, problemowych itd.²⁴⁶, lub jako „jeden ze środków stosowanych w procesie politycznym, służący do wywierania wpływu na decyzję polityczną i kształt ustaw lub rozporządzeń poprzez uczestnictwo w procesie tworzenia, modyfikacji lub uchylania poszczególnych aktów prawnych²⁴⁷. Według Michaela Clamen przez lobbing można rozumieć „umiejętność (technikę), zbiór metod, za pomocą których można zarządzać swoimi wpływami²⁴⁸.

Obecnie za działalność lobbingową często uznaje się „usługowe (odpłatne) reprezentowanie interesów danego klienta w kontaktach z parlamentem lub rządem²⁴⁹. Definicję taką należałoby jednak zawęzić tylko do lobbingu profesjonalnego, uprawianego głównie przez zawodowych lobbystów pracujących dla firm lobbingowych lub innych wyspecjalizowanych w tym zakresie organizacji²⁵⁰. Taka zawodowa działalność lobbingowa zdefiniowana jest w ustawie o działalności lob-

⁴² L. Milbrath, *Lobbying as a Communication Process*, „Public Opinion Quarterly”, nr 24(1), 1960, [za:] K. Charrad, *Lobbying the European Union*, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Nachwuchsgruppe „Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance”, http://nez.uni-muenster.de/download/Charrad_Literaturbericht_Lobbying_mit_Deckblatt.pdf.

⁴³ L. Milbrath, *The Washington Lobbyists*, Rand McNally, Chicago 1963, s. 8, [za:] M. Fifka, *Unternehmensverbände in den USA*, Universitätsverlag Winter, Heidelberg 2005, s. 200.

⁴⁴ K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000, s. 17.

⁴⁵ Zob. V. Terry, *Lobbying: Fantasy, reality or both? A health care public policy case study*, „Journal of Public Affairs”, Vol. 1, nr 3, 2001, s. 267 i n.

⁴⁶ K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying*, s. 16.

⁴⁷ D.R. Mastromarco, A.P. Saffer, M. Zieliński, U. Biedrzycka, K. Hryciuk, *Sztuka lobbingu w Polsce. Przewodnik*, PAB-Front s.c., Warszawa 1995, s. 10.

⁴⁸ U. Kurczewska, M. Mołęda-Zdziech, *Lobbying w Unii Europejskiej*, s. 10.

⁴⁹ R. Zając, *Ten okropny lobbing...*, <http://magazyn.reporter.pl/1999/06/r09.html>.

⁵⁰ Np. agencje PR, firmy konsultingowe, przedsiębiorstwa i ich stowarzyszenia.

bingowej w procesie stanowienia prawa jako działalność „prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób”. Spotyka się także pogląd, że lobbying to transakcja kupna i sprzedaży usług nie tylko pomiędzy lobbystą a klientem, lecz także pomiędzy lobbystą a decydentem (zaangażowanym w opracowywanie polityki, ustaw lub przepisów wykonawczych)⁵¹. Usługi te polegają na dostarczaniu decydentowi odpowiednich informacji i argumentów, które ten może „kupić” lub odrzucić „w oparciu o merytoryczny aspekt zagadnienia, wiarygodność dostarczonej informacji oraz pożądane konsekwencje proponowanych rozwiązań”⁵². Jeśli potraktujemy lobbying jako świadczenie usług, jego ważnym elementem staje się marketing rozumiany jako zespół mechanizmów stosowanych przy selekcji i prezentacji informacji oraz wiedza o tym, na co i kiedy zareaguje decydent. Skuteczny marketing działań lobbyingowych można charakteryzować jako „zdolność przekonania decydenta do zrobienia czegoś, czego nie zrobiłby bez perswazji lobbysty, lub też do zaniechania czegoś, co normalnie by zrealizował”⁵³.

Ostatnia grupa definicji traktuje promocję – czy, szerzej, marketing – nie jako element działalności lobbyingowej, lecz wręcz jako jej istotę. Takie spojrzenie prezentuje Judith Symonds, specjalizująca się w problematyce grup nacisku w *Institute d'Etudes Politiques* w Paryżu. Twierdzi ona, że „lobbying jest przede wszystkim sposobem promocji idei i spraw. Jest to marketing idei”⁵⁴. Krzysztof Jasiołkowski i współautorzy cytują podobną definicję: „lobbying to promowanie pomysłów i interesów w celu wywierania wpływu na określone działania lub decyzje”⁵⁵. Natomiast Michel Bongrand, doradca ds. wizerunku, określa nowoczesny lobbying jako prowadzenie kampanii na rzecz grupy ekonomicznej, politycznej, społecznej, kulturalnej itp.⁵⁶

Sposób wywierania wpływu zwany lobbyingiem częstokroć trudno odgraniczyć od innych form nacisku w sferze publicznej. W tym celu Krzysztof Jasiołkowski i współautorzy proponują następujące kryteria, które powinny zostać spełnione, aby daną aktywność móc uznać za lobbying. Po pierwsze, pojęcie lobbyingu „jest stosowane jedynie wobec takiej działalności, której celem jest wpływanie na decyzje organów władzy publicznej. Dotyczy zatem oddziaływania na przedstawicieli władz ustawodawczych, wykonawczych oraz sądowniczych wszystkich pozio-

⁵¹ Zob. D.R. Mastromarco, A.P. Saffer, M. Zieliński, U. Biedrzycka, K. Hryciuk, *Sztuka lobbyingu...*, s. 10.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Cyt. z wywiadu P. Kościńskiego z J. Symonds, *Grupy nacisku są elementem demokracji*, „Rzeczpospolita”, 14–15 maja 1994, [za:] K. Jasiołkowski, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying*, s. 17.

⁵⁵ K. Jasiołkowski, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying*, s. 17.

⁵⁶ Zob. M. Bongrand, *International public affairs consultant*, [za:] R. Zając, *Wprowadzenie do lobbyingu*.

mów⁵⁷. W zakres tego pojęcia nie wchodzi więc wywieranie wpływu na „decyzje osób prywatnych, korporacji lub innych organizacji pozarządowych (fundacji, stowarzyszeń)”⁵⁸. Po drugie, istotą lobbingu jest świadomy zamiar wywierania wpływu. Wpływ ten przyjmuje postać zorganizowanych działań i jest ukierunkowany na przemyślane cele. Pozwala to odróżnić lobbing od licznych, często przypadkowych wydarzeń, które oddziałują na decyzje władz państwowych. Kolejnym wyróżnikiem lobbingu jest to, iż „zakłada on obecność pośrednika jako ogniwa w procesie komunikacji pomiędzy obywatelami a przedstawicielami władzy. Obywatel, który we własnym imieniu, indywidualnie i za pomocą własnych środków stara się oddziaływać na przedstawicieli władz państwowych, nie jest uważany za lobbystę”⁵⁹. Wreszcie wywieranie wpływu w lobbingu odbywa się na płaszczyźnie komunikacyjnej, dlatego bywa on traktowany także jako forma komunikacji społecznej.

Trudno zgodzić się z pierwszym kryterium podanym przez Krzysztofa Jasiockiego i współautorów, zawężającym lobbing wyłącznie do wpływu na decyzje organów władzy publicznej. Działania lobbingowe skierowane do przedstawicieli wszystkich rodzajów władz państwowych oraz administracji stanowią oczywiście dominującą część tego zjawiska, lecz wydaje się, że nie wyczerpują jego zasięgu. W książce tej prezentowany jest pogląd, że lobbing – zwłaszcza gospodarczy – wykracza poza krąg decydentów politycznych. Należy przez to rozumieć, że „lobbing określa działania mające na celu wpływanie na postawy szeroko rozumianych decydentów”⁶⁰. Tymi decydentami w zależności od sytuacji mogą być m.in. – obok przedstawicieli władz państwowych i samorządowych – organizacje pozarządowe, stowarzyszenia, środowiska naukowe, autorytety w danej dziedzinie, związki zawodowe, mass media oraz opinia publiczna, która odgrywa coraz istotniejszą rolę w życiu gospodarczym. Można zatem stwierdzić, że adresatem działań lobbingowych jest zawsze osoba będąca decydentem w sprawie, która stanowi przedmiot tych działań⁶¹.

Z perspektywy nauki o zarządzaniu, proponuje się w niniejszej pracy rozumienie **lobbingu jako strategicznego narzędzia wpływu organizacji na jej otoczenie, rozumiane jako kompletny zbiór jego elementów, nie ograniczając go z definicji tylko do oddziaływania na otoczenie prawno-polityczne w postaci przedstawicieli władz publicznych.**

⁵⁷ K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing*, s. 20.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ P. Bielawski, *Lobbing*, <http://www.epr.pl/czytelniatrzy.php?page=1&id=273&itemcat=1>.

⁶¹ Dotyczy to przede wszystkim lobbingu gospodarczego, ale nie tylko. Na przykład ekologiczne grupy nacisku mogą prowadzić działania lobbingowe adresowane do konkretnego przedsiębiorstwa, jeżeli uznają, że to właśnie jego decyzje i działania mają destrukcyjny wpływ na środowisko naturalne, a jednocześnie przedsiębiorstwo to nie łamie prawa.

10. Lobbying a inne metody komunikacji firmy z jej otoczeniem

Prowadzenie wszelkich działań o charakterze lobbingowym pociąga za sobą konieczność komunikacji. Lobbying sam w sobie można uznać za formę komunikowania społecznego, w szczególności – komunikowania publicznego. Jest on rodzajem zorganizowanego oddziaływania na instytucje publiczne i prywatne poprzez przekazywanie szeroko pojętej informacji istotnej dla interesów reprezentowanych obywateli. Jednak komunikaty formułowane w procesie lobbingu mają nie tylko charakter informacyjny, lecz przede wszystkim perswazyjny. Komunikowanie perswazyjne służy „kreowaniu takich zachowań odbiorców, które są pożądane z punktu widzenia interesów nadawcy”⁶². W tym celu wykorzystuje ono techniki argumentacji i sugestii. Blisko perswazji jednak sytuuje się manipulacja; metody te bywają ze sobą utożsamiane, chociaż różnica między tymi pojęciami wydaje się zasadnicza. Perswazja to jawne i zgodne z powszechnie akceptowaną etyką przekonywanie. Manipulacja natomiast jest niejawnym oddziaływaniem na świadomość i zachowanie, w którym zostają ukryte lub przedstawione w nieprawdziwym świetle cele, środki i skutki działania manipulatora⁶³. Podstawowe techniki manipulacji, które bywają stosowane w nieetycznym, patologicznym lobbingu, to np. przekazywanie fałszywych lub nieweryfikowalnych informacji, wzbudzanie lęku, stosowanie gróźb, prowokacja, publiczne ośmieszanie, ingracja. Mówiąc o lobbingu, nie można nie wspomnieć o korupcji (łac. *corruptio* – zepsucie), która jest zjawiskiem z dziedziny patologii życia społecznego i politycznego. Można wyróżnić korupcję czynną i bierną. Ta pierwsza dotyczy osób, które są zainteresowane załatwieniem określonej sprawy i nakłaniają urzędnika lub funkcjonariusza państwowego do przyjęcia określonych korzyści w zamian za podjęcie odpowiedniej decyzji, łączącej się często z ominięciem lub złamaniem przepisów czy przekroczeniem własnych uprawnień. Korupcja bierna wiąże się zaś z uzależnieniem załatwienia określonej sprawy, która należy do kompetencji urzędnika, od uzyskania przez niego pewnej gratyfikacji, najczęściej łapówki⁶⁴.

Manipulacja i korupcja zdarzają się w lobbingu. Pokusa zagrania *va banque* pojawia się zwłaszcza wtedy, gdy brak merytorycznych argumentów i retorycznej siły przebicia. Takie niechlubne posunięcia kładą cień na praktyki lobbingowe, jakże pożądane i, jak się zdaje, niezbędne w dojrzałych systemach demokratycznych. W Polsce opinia publiczna wręcz utożsamia lobbing z korupcją, protekcją i innymi nieetycznymi metodami. Wy tłumaczeniem takiego przeświadczenia spo-

⁶² B. Sobkowiak, *Public relations jako forma komunikowania masowego*, [w:] *Studia z teorii komunikowania masowego*, pod red. B. Dobek-Ostrowskiej, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 64.

⁶³ Zob. *Leksykon politologii*, praca zbiorowa pod red. naukową A. Antoszewskiego i R. Herbata, Wydawnictwo ALTA 2, Wrocław 2002, s. 223.

⁶⁴ Omówienie na podstawie: *Leksykon politologii*, pod red. A. Antoszewskiego i R. Herbata.

tecznego może być brak tradycji rzecznictwa interesów i znikome doświadczenie w lobbingu profesjonalnym. Przyczynia się do tego również fakt, że w Polsce lobbing uregulowany jest prawnie dopiero od niedawna, a respektowanie etyki zawodowej pozostawia wciąż wiele do życzenia.

„Powszechnie lobbing jest traktowany jako jedno z narzędzi marketingu, podobnie jak promocja bądź *public relations*. Uznaje się go za odmianę konsultingu, doradztwa prawnego lub politycznego, który w zależności od swojej specyfiki jest również znany pod nazwą *public affairs*, *government relations* lub *parliamentary relations*”⁶⁵. W praktyce różnice między niektórymi spośród powyższych form komunikowania są niewielkie. Warto podjąć próbę wyjaśnienia wspomnianych pojęć w celu wskazania, co odróżnia je od lobbingu, a co je z nim łączy. Pozwoli to na dalsze sprecyzowanie pojęcia „lobbingu”.

Termin *public relations* odnosi się do relacji pomiędzy organizacją jako całością a jej społecznym otoczeniem. Jest to dwukierunkowy, ale niesymetryczny proces komunikowania społecznego, którego celem jest zdobycie społecznej akceptacji dla organizacji za pomocą społecznie akceptowanych działań. Budowanie relacji między organizacją a jej otoczeniem w ramach działań PR odbywa się z jednej strony poprzez wyjaśnianie społeczeństwu jako całości oraz poszczególnym uczestnikom rynku misji, programu i działań organizacji, z drugiej zaś – poprzez przybliżanie i interpretowanie postaw i zachowań społecznych kierownictwu organizacji⁶⁶. *Institute of Public Relations* definiuje działania w obrębie PR jako „planowy i nieustanny wysiłek, aby stworzyć i utrzymać dobrą reputację przedsiębiorstwa oraz wzajemne zrozumienie między instytucją a odbiorcami jej działań”⁶⁷.

W literaturze bardzo często uznaje się lobbing za „wyspecjalizowaną formę *public relations*”⁶⁸. Jednak nie powinno się do końca utożsamiać tych pojęć. Po pierwsze, PR jest komunikowaniem informacyjno-perswazyjnym o charakterze podtrzymującym, czyli zachęcającym odbiorcę do kontynuacji kontaktów⁶⁹. PR ma za zadanie stopniową zmianę postaw odbiorców w długim okresie. Lobbing ma na celu wywołanie lub zmianę określonych zachowań i czas odgrywa tu często decydującą rolę. Kształtowanie czy utrzymywanie dobrych relacji z decydentami nie jest nadrzędnym celem lobbingu – jest natomiast warunkiem jego skuteczności.

⁶⁵ K. Jasiocki, *Praktyka lobbingu. Różne podejścia*, fragment wystąpienia podczas konferencji o lobbingu zorganizowanej przez Institute for International Research, sierpień 2002 r., <http://www.decudent.pl>.

⁶⁶ Zob. B. Sobkowiak, *Public relations...*, [w:] *Studia z teorii komunikowania masowego*, s. 62–63.

⁶⁷ S. Black, *Public relations*, wyd. 4, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 14.

⁶⁸ Np. K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing*; T. Goban-Klas, *Public relations, czyli promocja reputacji. Pojęcie, definicje, uwarunkowania*, Wydawnictwo „Rzeczpospolita” Businessman Book, Warszawa 1997.

⁶⁹ Zob. B. Sobkowiak, *Public relations...*, [w:] *Studia z teorii komunikowania masowego*, s. 64 i 67.

Po drugie, odbiorcami komunikatów w obrębie PR są duże grupy społeczne oraz instytucje, przede wszystkim – docelowe grupy konsumentów. Adresatami przekazów w lobbingu są na ogół pojedyncze osoby wybrane z racji pełnienia określonych funkcji publicznych, choć obecnie – coraz częściej także grupy i środowiska opiniotwórcze oraz opinia publiczna. Po trzecie, PR jest w stanie aktywnie kształtować stosunki głównie w ramach otoczenia bliższego organizacji (klienci, dostawcy, konkurenci, pośrednicy handlowi, media, banki, towarzystwa ubezpieczeniowe, inwestorzy, udziałowcy, pracownicy itd.). Działania lobbingowe z kolei wpływają przeważnie na decyzje polityczne, prawne, ekonomiczne, a te obszary są już składnikami makrootoczenia. Ponadto, PR nastawione jest raczej na dostosowanie organizacji do potrzeb jej otoczenia, podczas gdy lobbing, odwrotnie – zmierza do dostosowania warunków otoczenia do interesów i możliwości organizacji⁷⁰.

Lobbyści niewątpliwie wykorzystują w swojej działalności elementy marketingu, w szczególności promocję. W przypadku lobbingu można promować określone poglądy, idee, wartości, rozwiązania prawne i ekonomiczne. Nie jest jednak lobbing reklamą, czyli „płatną formą nieosobowego przedstawiania i popierania towarów, usług lub idei przez określonego nadawcę”⁷¹ głównie za pośrednictwem mediów masowych. Informacja (komunikat) w procesie lobbingu jest przede wszystkim skierowana do określonej osoby bądź osób – decydenta, najczęściej bezpośrednio i nie ma charakteru odpłatnego. Oczywiście w kampaniach lobbingowych, które mają na celu pozyskanie jak największego poparcia społecznego (aby wywierać nacisk na decydentów także poprzez opinię publiczną), wykorzystuje się np. reklamę społeczną i przekazy medialne. Jednak i w tym przypadku reklama jest tylko jednym z narzędzi w rękach lobbyisty.

Public affairs (PA) to termin „używany dla określenia działań *public relations* w administracji państwowej”⁷², zatem jego zakres znaczeniowy jest znacznie węższy od *public relations*. PA polega na nawiązywaniu i utrzymywaniu kontaktów z władzami, instytucjami politycznymi, opiniotwórczymi itp. Według Franka J. Farnela, specjalisty w dziedzinie lobbingu, termin *public affairs* jest równoznaczny z terminem *government relations*⁷³. Rzeczywiście, trudno

⁷⁰ Związek między PR a lobbingiem tak wyjaśnia Wojciech Furman: „Lobbing i PR mają wiele wspólnego. Łączy je planowanie przedsięwzięć i systematyczność działań, także niektóre techniki postępowania... Wspólne jest także dążenie do poszukiwania rozwiązań, które będą możliwe do zaakceptowania przez obie strony. Różni je natomiast cel i sposób działania. Lobby zdecydowanie i uparcie dąży do załatwienia konkretnych spraw, natomiast PR oznacza zabiegi bardziej ogólne i dyskretne, prowadzące do budowania zaufania i zrozumienia, które będzie można wykorzystać przy wielu różnych okazjach”. W. Furman, *Sekrety public relations*, wyd. 2 zmienione, Wyższa Szkoła Zarządzania w Rzeszowie, Rzeszów 2002, s. 23.

⁷¹ Definicja American Marketing Association, [za:] R. Wiszniowski, *Reklama polityczna a komunikowanie masowe*, [w:] *Studia z teorii komunikowania masowego*, s. 82.

⁷² T. Goban-Klas, *Public relations...*, s. 197.

⁷³ Zob. *ibidem*, s. 44.

wskazać różnice pomiędzy tymi pojęciami⁷⁴. PA i *government relations* są także najbardziej zbliżone do lobbingu, a w praktyce – zazwyczaj z nim utożsamiane. Jednak nadal wydaje się, że działania te w pierwszej kolejności skierowane są na kontaktowanie się i kształtowanie dobrych relacji z władzą, nie zaś na wywieranie nacisku na podjęcie konkretnych decyzji. Poza tym PA czy *government relations* są domeną przedsiębiorstw, podczas gdy zakres podmiotów uprawiających oraz zlecających działania lobbingowe jest znacznie szerszy. Można wyciągnąć wniosek, że działania z zakresu PA stanowią raczej element czy jedną z faz procesu lobbingu – aniżeli jego odpowiednik. Należy w tym miejscu także przywołać pojęcie *investor relations*, termin coraz częściej pojawiający się w polskiej literaturze przedmiotu. *Investor relations* (IR) odnosi się do budowania i pielęgnowania relacji przedsiębiorstwa z obecnymi i potencjalnymi inwestorami oraz innymi podmiotami mającymi szczególny wpływ na decyzje inwestorów. Do adresatów działań IR należą więc: akcjonariusze i inwestorzy, analitycy, domy maklerskie, agencje ratingowe oraz prasa finansowa⁷⁵. Wydaje się, że obszar IR może stanowić pole dla działań lobbingowych. Powody ku temu są co najmniej dwa. Po pierwsze, akcjonariusze i inwestorzy niewątpliwie decydują o losach przedsiębiorstwa (należą więc do grona szeroko rozumianych decydentów firmy). Po drugie, samo dostarczanie informacji inwestorom może okazać się niewystarczające. Aby pozyskać lub zatrzymać w przedsiębiorstwie ich kapitał, często trzeba ich przecież do tego przekonać.

O wiele bardziej widoczne są różnice pomiędzy lobbingiem a doradztwem jako formami komunikacji. Doradztwo, jak każdy rodzaj interakcji, pociąga za sobą wywieranie określonego wpływu. Doradca nakłania, zazwyczaj za pomocą argumentów merytorycznych, do przyjęcia proponowanego przez siebie rozwiązania. Jednak perswazja w konsultingu nie wysuwa się na pierwszy plan (klient z założenia jest gotów przyjąć racje doradcy) i nigdy nie jest tak silna jak w przypadku lobbingu. Mimo że lobbing i doradztwo różnią się od strony komunikacyjnej, jako formy działalności są ze sobą coraz bardziej powiązane. Znacznie przyczynia się do tego profesjonalizacja lobbingu, powodując, że lobbyści rozszerzają współpracę z doradcami prawnymi i gospodarczymi, będąc zaś często ekspertami w danej dziedzinie, pełnią funkcję doradcą wobec przedstawicieli władzy państwowej oraz swoich klientów. Z drugiej strony specjaliści z różnych dziedzin oraz renomowane firmy konsultingowe mogą wpływać na decydentów, najczęściej pośrednio, jako przywódcy opinii publicznej. Coraz częściej także przedstawiciele władzy doceniają doradcą rolę lobbyistów, czy szerzej – grup interesu, wykorzystując otrzymane informacje do ulepszenia rozwiązań legislacyjnych. Jest to szczególnie

⁷⁴ Termin *government relations* sugeruje, że działania te adresowane są do organów władzy wykonawczej, *public affairs* natomiast wydaje się odnosić ogólnie do organów administracji państwowej.

⁷⁵ Omówienie na podstawie: *Sztuka budowania wizerunku osób, firm i instytucji*, pod red. P. Andrzejewskiego, Forum, Poznań 2003, s. 91–109.

widoczne w instytucjach Unii Europejskiej, które, propagując dialog społeczny, aktywnie dążą do konsultowania się z przedstawicielami grup interesów.

Podsumowując, *public relations*, *public affairs*, *government relations* czy *investor relations* – to sposoby nawiązywania kontaktów oraz budowania relacji z różnymi elementami otoczenia przedsiębiorstwa. Z tej perspektywy lobbying to działania, które owe kontakty i relacje wykorzystują w celu wpłynięcia na zmiany postaw oraz na podejmowanie decyzji. Trwająca w literaturze przedmiotu dyskusja o tym, czy lobbying należy do kręgu działań PR, czy też jest zjawiskiem odrębnym, pozostanie z pewnością nierozstrzygnięta. Dla praktyki zarządzania najważniejsze jest jednak to, że pomimo odmiennych celów, jakie stawiają przed sobą obie aktywności, są one względem siebie nieodłączne i powinny być prowadzone równolegle. PR, PA czy IR, budując relacje z otoczeniem, przygotowują podłoże dla przyszłych działań lobbyingowych. Wykreowany dzięki nim wizerunek organizacji stanowi bezcenny kapitał, tak bardzo potrzebny przedsiębiorstwu lobbingującemu na rzecz swoich interesów.

11. Lobbying na wiele sposobów

Liczne typologie lobbyingu są wynikiem stosowania różnych kryteriów jego podziału: ze względu na przyjętą strategię, ze względu na wybrane metody wpływu, ze względu na styl działania lobbystów i stopień profesjonalizacji ich działań, ze względu na czas rozpoczęcia praktyk lobbyingowych oraz podmiot je inicjujący.

Najbardziej ogólny podział lobbyingu zakłada rozróżnienie lobbyingu ofensywnego i defensywnego, przy czym rodzaje te bywają także nazywane strategiami lobbyingowymi. Celem lobbyingu ofensywnego jest niedopuszczenie do przyjęcia rozwiązań lub projektów niekorzystnych z punktu widzenia lobbingującej organizacji lub mogących zagrozić realizowaniu przyjętej przez nią strategii czy nawet jej istnieniu. Ten rodzaj lobbyingu zakłada także działania zmierzające do zmniejszenia siły nacisku innych grup interesów, prowadzących lobbying na rzecz tej samej sprawy, lecz zajmujących stanowisko przeciwne. Lobbying defensywny z kolei to dążenie do utrzymania istniejących, korzystnych dla danej grupy rozwiązań lub też wspomaganie projektów będących w przygotowaniu, których przyjęcie wywrze pozytywny wpływ na interesy organizacji. Należy zaznaczyć, że w lobbyingu defensywnym ma także często miejsce rywalizacja pomiędzy grupami nacisku reprezentującymi odmienne poglądy⁷⁶.

Rodzajami najczęściej wyróżnianymi w literaturze są: lobbying bezpośredni oraz lobbying pośredni. Podział ten oparty jest na wyborze metod prowadzących do zainteresowania decydentów daną kwestią oraz do uzyskania wpływu na ich decyzje. Lobbying bezpośredni to „działania lobbyingowe skierowane i adresowane

⁷⁶ Omówienie na podstawie: *Sztuka budowania wizerunku...*, pod red. P. Andrzejewskiego, s. 126; K. Jasiołki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying*, s. 114–137.

bezpośrednio do decydentów⁷⁷, a więc kluczowe jest tutaj znalezienie sposobu dostępu, a potem nawiązanie bezpośredniego kontaktu z osobą będącą decydem w danej sprawie. Metodę tę uznaje się za najbardziej skuteczną, a także tańszą i mniej czasochłonną w porównaniu z pozostałymi⁷⁸. Lobbying bezpośredni obejmuje wywieranie wpływu poprzez spotkania, korespondencję i rozmowy telefoniczne, dostarczanie wyników badań, ekspertyz, opracowań a nawet gotowych projektów ustaw lub poprawek do nich. Zakładając trójpodział władzy, można w ramach lobbyngu bezpośredniego wyróżnić działania skierowane do przedstawicieli legislatury (*legislative lobbying*), egzekutywy (*executive lobbying*) oraz sądownictwa (*judicial lobbying*)⁷⁹.

Lobbying pośredni koncentruje się przede wszystkim na nadaniu danej sprawie pozytywnego rozgłosu lub na stworzeniu odpowiedniego klimatu, w którym decydenci podejmą preferowane przez daną organizację przedsięwzięcia. Z tego powodu pośrednie działania lobbyngowe polegają głównie na kształtowaniu opinii publicznej. Do środków stosowanych w lobbyngu pośrednim należą m.in.: masowe wysyłanie listów (*mailing* pocztowy lub elektroniczny), listy otwarte, petycje, manifestacje, protesty, bojkoty oraz kampanie *public relations* (np. akcje informacyjne, reklama społeczna), a także wszelkie kontakty z mediami w celu kreowania pozytywnego wizerunku i przychylnej atmosfery wokół kwestii będącej przedmiotem lobbyngu. Bardzo ważną rolę w lobbyngu pośrednim odgrywają przywódcy opinii, eksperci, naukowcy oraz inne autorytety w danej dziedzinie, które znacznie wspomagają lub nawet aktywizują poparcie większych społeczności. Metodą lobbyngu pośredniego jest również lobbyng finansowy. Polega on bądź na zbieraniu środków na realizację konkretnego projektu, bądź – najczęściej – na współfinansowaniu kampanii wyborczych i działalności partii politycznych. Nie można w tym miejscu pominąć pojęcia *grass roots lobbying*, oznaczającego w polskim tłumaczeniu poparcie na najniższym poziomie lub lobbyng oddolny. *Grass roots lobbying* przez niektórych autorów uważany jest za rodzaj lub narzędzie lobbyngu pośredniego⁸⁰, przez innych z kolei jest z nim utożsamiany⁸¹. *Grass roots lobbying* ma na celu wzbudzenie jak największego zainteresowania danym problemem i jest oddziaływaniem za pośrednictwem opinii publicznej. Jeżeli poparcie na najniższym poziomie angażuje faktyczny lub potencjalny elektorat danego polityka, znacznie wzmacnia to skuteczność tej formy działań lobbyngowych.

⁷⁷ M. Clamen, *Lobbyng i jego sekrety*, s. 288.

⁷⁸ Zob. K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbyng*, s. 117.

⁷⁹ Zob. M. Fifka, *Unternehmensverbände in den USA*, s. 201.

⁸⁰ Zob. *Sztuka budowania wizerunku...*, pod red. P. Andrzejewskiego; K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbyng*; M. Clamen, *Lobbyng i jego sekrety*; R. Mastrorcaro, A.P. Saffler, M. Zieliński, U. Biedrzycka, K. Hryciuk, *Sztuka lobbyngu...*

⁸¹ Zob. M. Fifka, *Unternehmensverbände in den USA*, s. 247 i n.

Ważnym sposobem prowadzenia działań lobbingowych jest tworzenie koalicji *ad hoc*. Można zaliczać tę formę do lobbingu pośredniego, jako szukanie szerszego poparcia. Bardziej stosowne wydaje się jednak uznanie koalicji *ad hoc* za odrębny rodzaj lobbingu, chociażby ze względu na fakt, że taka koalicja stanowi raczej podmiot, aniżeli metodę prowadzenia działań lobbingowych. W takim rozumieniu, koalicja może uprawiać zarówno lobbing pośredni, jak i bezpośredni. Siła koalicji ma dwa główne źródła: wzajemne powiązania i kontakty między wchodzącymi w jej skład organizacjami oraz zwielokrotnioną siłę perswazji i ilość zasobów. Działanie w koalicji ułatwia dostęp do decydentów, wzmacnia wiarygodność prezentowanych argumentów, zwiększa liczbę informacji oraz podejmowanych problemów, a także pozwala na szybsze i bardziej efektywne posunięcia. Zagrożeniem mogącym wystąpić w związku z utworzeniem koalicji jest negocjowanie własnych warunków oraz załatwianie partykularnych interesów przez członków koalicji poza jej strukturą⁸².

Kolejnego podziału lobbingu można dokonać ze względu na styl działania podejmujących go podmiotów. Wyróżnić wtedy można: lobbing „dziki”, *ad hoc* oraz profesjonalny. Lobbing „dziki” „uprawiany jest przez indywidualnych «załatwiaczy» (tzw. wolnych strzelców) lub grupy nacisku nieprzebierające w środkach”⁸³. Często wykorzystuje on układy towarzyskie lub powiązania zawodowe, posiłkuje się nierzetelnymi informacjami oraz posuwa do manipulacji i korupcji. Ekstremalnym przejawem „dzikiego” lobbingu jest lobbing „partyzancki” („kowbojski”), wykorzystujący tak radykalne środki, jak: blokowanie dróg, zajmowanie obiektów publicznych, niszczenie cudzej własności, a nawet przemoc fizyczna – chociaż w przypadku tych ostatnich form nacisku należy już raczej mówić o przestępstwie. Lobbing *ad hoc* oznacza zwykle sporadyczne, często jednorazowe działania lobbingowe, podejmowane w związku z konkretnym problemem przez osobę, organizację lub koalicję. Wyróżnikiem lobbingu profesjonalnego jest natomiast fakt, że jednostki nim się trudniące robią to zawodowo, za pomocą profesjonalnych metod i narzędzi. Można wymienić cztery główne typy podmiotów zajmujących się lobbingiem profesjonalnie: firmy lobbingowe i konsultingowe, agencje *public relations*, działy lub komórki do spraw lobbingu (*public affairs, government relations*) w przedsiębiorstwach oraz podmioty prowadzące lobbing instytucjonalny⁸⁴. Przy czym lobbing instytucjonalny określa się jako „ukierunkowany na rozwiązywanie przede wszystkim zagadnień o bardziej całościowym charakterze, określających status większej grupy podmiotów, zwłaszcza gospodarczych, a nie pojedynczych firm lub problemów”⁸⁵.

⁸² Omówienie na podstawie: R. Mastromarco, A.P. Saffer, M. Zieliński, U. Biedrzycka, K. Hryciuk, *Sztuka lobbingu...*, s. 39–41.

⁸³ K. Jasiocki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing*, s. 98.

⁸⁴ Omówienie na podstawie: K. Jasiocki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing*, s. 98–103; K. Jasiocki, *Lobbing gospodarczy w Polsce*, „Studia Socjologiczne”, nr 4/2000, s. 52–54.

⁸⁵ K. Jasiocki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing*, s. 103.

W strategii lobbingowej niezwykle ważny jest czas rozpoczęcia działań. Chodzi tu o wybór najbardziej stosownego momentu w procesie podejmowania decyzji (procesem tym jest najczęściej proces legislacyjny) przez przedstawicieli władzy. W związku z tym można wyróżnić lobbing jako prewencję, lobbing jako reakcję oraz lobbing jako akcję. Pierwszy rodzaj, uważany za najtrudniejszy w realizacji, ma na celu zapobieżenie wszczęciu prac nad określonym aktem prawnym lub opóźnienie ich wszczęcia. Jeżeli projekt określonego rozwiązania prawnego już istnieje i dopiero wtedy podejmowane są działania, mówi się o lobbingu jako reakcji. Lobbing jako akcja odnosi się natomiast do działań, których celem jest zainicjowanie prac nad nowym, nieistniejącym jeszcze rozwiązaniem prawnym, które jest pożądane z punktu widzenia interesów reprezentowanych przez lobbystę⁸⁶.

Biorąc pod uwagę, kto podejmuje lub zleca działania lobbingowe, można mówić o lobbingu politycznym, społecznym oraz gospodarczym. Ten pierwszy zachodzi wówczas, gdy wzajemny wpływ na swoje decyzje próbują wyrzucić posłowie, premierzy czy głowy państw, zarówno na krajowej scenie politycznej, jak i w stosunkach międzynarodowych, np. członkowie rządów różnych państw. Lobbing społeczny można rozumieć jako zorganizowaną formę nacisku sił społecznych, takich jak organizacje konsumenckie, ekologiczne grupy nacisku, stowarzyszenia religijne czy mniejszości narodowe. Lobbing gospodarczy jest natomiast inicjatywą przedsiębiorstw, ich organizacji lub koalicji. Trafnie ten rodzaj lobbingu definiuje Jean Pierre Quentin, uznając go za „narzędzie komunikacji strategicznej mające doprowadzić do zharmonizowania celów zarządzania i decyzji politycznych na bazie dossier merytorycznych”⁸⁷. W ramach lobbingu gospodarczego Krzysztof Jasiocki rozróżnia lobbing korporacyjny – prowadzony przez indywidualne przedsiębiorstwa oraz lobbing instytucjonalny⁸⁸ – prowadzony przez organizacje biznesu, stowarzyszenia czy koalicje przedsiębiorstw oraz związki zawodowe. W literaturze anglojęzycznej natomiast termin *corporate lobbying* odnosi się do wszystkich form organizacyjnych lobbingu gospodarczego. W takim rozumieniu pojęcia „lobbingu korporacyjnego” i „gospodarczego” mogą być używane zamiennie. Lobbing korporacyjny, będący najpotężniejszą i najliczniej reprezentowaną siłą w sferze działania grup interesu, zostanie zilustrowany konkretnymi kampaniami lobbingowymi opisanymi w dalszej części książki.

⁸⁶ Zob. K. Charrad, *Lobbying the European Union*, s. 13–14.

⁸⁷ M. Clamen, *Lobbing i jego sekrety*, s. 16.

⁸⁸ Zob. K. Jasiocki, *Lobbing jako instrument wspierania biznesu*, „MBA”, nr 3(62), maj/czerwiec 2003, s. 20, <http://pismomba.wspiz.edu.pl/pliki/15.pdf>.

12. Lobbujące stowarzyszenia, organizacje i związki

Stowarzyszenia gospodarcze są istotnym elementem problematyki działalności lobbingsowej, nie tylko ze względu na pełnioną przez nie rolę rzecznika interesów, lecz również dlatego, że realizują one szereg funkcji pomocniczych w stosunku do lobbingu, takich jak np. zbieranie informacji dzięki zorganizowanemu wywiadowi gospodarczemu, świadczenie usług konsultingowych na rzecz należących do nich podmiotów, stały monitoring procesów decyzyjnych oraz stanowienie pewnego rodzaju forum umożliwiającego kontakty oraz współpracę ich członków także bez pośrednictwa danej organizacji⁸⁹. W poniższych tabelach zestawiono organizacje interesów, które są największe i najbardziej wpływowe w danym państwie czy regionie. Ich wieloletnie doświadczenie w reprezentowaniu interesów ich członków umożliwia im nie tylko stały kontakt z przedstawicielami władz, lecz także bliską współpracę z nimi. Stowarzyszenia te pełnią często funkcję doradczą w stosunku do decydentów, dostarczając im różnorodnych informacji (ekspertyz, analiz, danych rynkowych). W rezultacie politycy i urzędnicy państwowi liczą się z ich opinią, a nawet o tę opinię zabiegają, co jest szczególnie widoczne w przypadku instytucji Unii Europejskiej. Dzięki temu organizacje gospodarcze uzyskują relatywnie duży dostęp⁹⁰ do decydentów, umożliwiającą owym organizacjom efektywny lobbings. Praktyka pokazuje, że stowarzyszenia gospodarcze stanowią jedną z często wykorzystywanych przez przedsiębiorstwa opcji lobbingsowych.

Tabela 2. Najbardziej wpływowe pod względem działalności lobbingsowej organizacje biznesowe w Stanach Zjednoczonych, które znalazły się w rankingu *Power 25: Top Lobbying Groups* sporządzonym w 2002 r. przez „Fortune Magazine”

Nazwa organizacji gospodarczej
National Federation of Independent Business
U.S. Chamber of Commerce
National Association of Manufacturers
The Business Roundtable

⁸⁹ Przykładem może być tworzenie koalicji *ad hoc*.

⁹⁰ Zob. P. Bouwen, *Corporate Lobbying in the European Union: Towards Theory of Access*, EU Working Paper SPS, nr 5/2001, European University Institute, San Domenico 2001.

Tabela 3. Przykłady firm, których przedstawiciele należą do *Business Roundtable* w podziale na branże/gałęzie przemysłu. *Business Roundtable* dowodzi, że przedsiębiorstwa działające na tak różnych rynkach mają podobne interesy i potrafią stworzyć efektywnie działającą organizację lobbującą

BRANŻA/PRZEMYSŁ	NAZWA FIRMY
chemiczny/kosmetyczny	Procter & Gamble Company
elektroniczny	Eastman Kodak Company, General Electric Company, Hewlett-Packard Company, IBM Corporation, ITT Corporation, Motorola Inc., Xerox Corporation
energetyczny	BP America Inc., Chevron Corporation, ConocoPhillips, Exxon Mobil Corporation
farmaceutyczna	Schering-Plough Corporation
informatyczna	Sun Microsystems, SAP America Inc.
konsultingowa	Accenture Ltd., Deloitte & Touche USA, Ernst & Young, KPMG
lotniczy	Boeing Company
maszynowy	Caterpillar Inc.
motoryzacyjna	Daimler Chrysler Corporation, Ford Motor Company, General Motors Corporation
papierniczy	International Paper Company
spożywcza	Coca-Cola Company
usługi finansowe	American Express Company, Citigroup Inc., General Electric
usługi logistyczne	FedEx Corporation
różne	3M, DuPont, Siemens Corporation

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji ze strony internetowej <http://www.businessroundtable.org>.

Tabela 4. Wybrane grupy interesu w Unii Europejskiej

RODZAJ GRUPY INTERESU	SKRÓT	NAZWA
organizacje zawodowe (gospodarcze)	COPA	Committee of Agricultural Organisations
	UNICE	Union of Industrial and Employer's Confederations of Europe
	ERT	European Round Table of Industrialists
	AMCHAM	American Chamber of Commerce to the EU
	ETUC	European Trade Union Confederation
	EFPIA	European Federation of Pharmaceutical Industries
		Eurochambres
	CEFIC	European Chemical Industry Council
		EuroCommerce
	SMEs	europejskie stowarzyszenia małych i średnich przedsiębiorstw (UEAPME, EUROPMI, CEDI, EMSU, UEM, YES, AECM)
indywidualne przedsiębiorstwa	Shell, BP, Olivetti, Philips, ICI, IBM, Siemens, Exxon, Ford-Europe, Daimler-Chrysler, Fiat, Nissan, Sony, BASF, Deutsche Bank, General Electric, Rhone-Poulenc, Unilever, Bayer, BMW	
stowarzyszenia ekologiczne	EEB	European Environmental Bureau
	WWF	World Wild Fund for Nature
	CNE	Climate Network Europe
	FoEE	Friends of the Earth Europe
		Greenpeace
	Glob EU	Global Legislators Organisation for a Balanced Environment European Union
	EAW	Eurogroup for Animal Welfare
organizacje konsumenckie	BEUC	Bureau Europeen des Unions de Consommateurs
	COFACE	Confederation of Family Organisations in the European Community
	EUROCOOP	European Community of Consumer Cooperatives
	IEIC	Consumer's Interregional European Institute

RODZAJ GRUPY INTERESU	SKRÓT	NAZWA
organizacje reprezentujące interesy społeczne	ECAS	Euro Citizen Action Service
	EWL	European Women's Lobby
	EFAH	European Forum for Arts and Heritage
	CEC	Conference of European Churches
	AIESEC	International Association of Students in Economics and Management
	EFCW	European Forum for Child Welfare
	EAPN	European Anti-Poverty Network
ugrupowania regionalne	AER	Assembly of European Regions
	CEMR/CCRE	Council of European Municipalities and Regions
	AEBR/ARFE	Association of European Border Regions
agencje lobbingowe i firmy prawnicze		APCO Europe
	BSKH	Burson Marsteller
		CLAN Public Affairs
	ECCO	the European Consulting Company
	ECPAB	European Centre for Public Affairs
		European Strategy
	GPC	Government Policy Consultants
		Hill & Knowlton International
		Entente International Communication
		Ogilvy Public Relations
	Shandwick Public Affairs	
stowarzyszenia lobbystów	SEAP	Society of European Affairs Practitioners
	PAP	Public Affairs Practitioners
	FELPA	European Federation of Lobbying and Public Affairs

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5. Przykładowe przedsiębiorstwa należące do ERT oraz *AmCham-EU*

BRANŻA/PRZEMYSŁ	ERT	AMCHAM-EU
chemiczny/ kosmetyczny	Unilever	Amway (Europe), Avon Products, The Estée Lauder Companies, Johnson & Johnson, Procter & Gamble
elektroniczny	Nokia, Siemens, Royal Philips Electronics	Cisco, Eastman Kodak, GE, Hewlett-Packard, IBM, Intel Corporation, Motorola
energetyczny	BP, E.ON, Suez, Endesa, OMV, Royal Dutch Shell	ExxonMobil
farmaceutyczna	F. Hoffmann-La Roche, Bayer	GlaxoSmithKline
gastronomiczna		McDonald's Europe
handel detaliczny		ASDA
informatyczna	SAP	Google, Oracle, Microsoft Europe, Sun Microsystems Inc.
lotniczy		Boeing Company, Lockheed Martin Global
metalowa	ThyssenKrupp	
motoryzacyjna	Fiat, Volvo, Volkswagen, Rolls-Royce, Renault	Daimler Chrysler, Ford of Europe, General Motors Europe
odzieżowy/obuwniczy		Nike Europe
papierniczy		International Paper
piwowarski	Carlsberg, Heineken	
spożywczy	Nestlé, Unilever	Chiquita, Coca-Cola, Kraft Foods International, Masterfoods, PepsiCo
telekomunikacyjna	Telefónica, Deutsche Teleksom	AT&T Inc.
tytoniowy	British American Tobacco	British American Tobacco, Philip Morris International Management
usługi doradcze		Accenture, Baker & McKenzie, Burson-Marsteller, Ernst & Young, McKinsey & Company
usługi finansowe		Barclays Bank PLC, Citigroup, Credit Suisse, GE
usługi logistyczne		Federal Express Europe, UPS
usługi transportowe	British Airways	
różne	Siemens, Suez	3M Europe, Du Pont, Google, Honeywell Europe

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji ze stron internetowych <http://www.ert.be>, <http://www.amchameu.be>.

Tabela 6. Przykłady polskich grup interesu w Unii Europejskiej⁹¹

Organizacje członkowskie	
Nazwa polskiej organizacji	Organizacja europejska, do której należy
Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych	UNICE
Krajowa Izba Gospodarcza ⁹¹	Eurochambres
Związek Rzemiosła Polskiego	UEAPME*
Naczelna Rada Zrzeszeń Handlu i Usług	EuroCommerce
Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji	
Krajowa Rada Izb Rolniczych	COPA
Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych	
Związek Zawodowy Rolnictwa Samoobrona	
Federacja Branżowych Związków Producentów Rolnych	
NSZZ Solidarność	
Polska Federacja Konsumentów	BEUC**
NSZZ Solidarność	ETUC
Własne przedstawicielstwa w Brukseli	
Europejsko-Polska Reprezentacja Organizacji Gospodarczych i Regionalnych (REPOER)	
Biuro Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych w Brukseli	
Biuro Polskich Organizacji Pozarządowych w Brukseli	
Eastern Poland Euro-Office-EPE	
Pomorskie Stowarzyszenie Gmin Wiejskich	
Biuro Informacyjne Województwa Opolskiego w Brukseli	
Biuro Stowarzyszenia „Dolny Śląsk w Unii Europejskiej”	

* Europejski Związek Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw.

** Organizacja Europejskich Konsumentów.

Źródło: opracowanie własne.

⁹¹ Krajowa Izba Gospodarcza także reprezentuje Polskę w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym jako jedna z czołowych organizacji przedsiębiorców w Polsce.

13. USA – prawo i praktyka lobbingu

Lobbing w Stanach Zjednoczonych jest traktowany jako „sposób wykorzystywania konstytucyjnych uprawnień, które przysługują obywatelom w społeczeństwie demokratycznym”⁹², i stanowi zjawisko powszechne, wykorzystywane niemal przez wszystkie grupy interesu. To właśnie w USA działalność lobbingowa została najwcześniej i najpełniej uregulowana, a niezwykle bogate doświadczenie wykształciło praktyczne wzory i metody rzecznictwa interesów.

System polityczny Stanów Zjednoczonych jest systemem pluralistycznym. Sprzyja on tworzeniu się tysięcy grup interesów (coraz bardziej wyspecjalizowanych) i wydaje się, że stał się od nich zależny⁹³. Prowadzona polityka i stanowione prawo jest w ogromnym stopniu wynikiem interakcji między grupami interesu a decydentami politycznymi. Jest to w dużej mierze konsekwencja federalnej struktury władzy, specyficznej ordynacji wyborczej oraz konieczności uzgadniania stanowisk obu izb Kongresu odnośnie do projektów ustaw. Ponadto, partie polityczne Stanów Zjednoczonych nie stanowią efektywnej przeciwwagi w stosunku do grup interesu. Jest to efekt stosunkowo słabej wewnętrznej jedności, braku dyscypliny partyjnej oraz tylko częściowej realizacji programów i obietnic przedwyborczych. Członkowie Kongresu są niezależni od partii narodowych. Partie nie kontrolują także nominacji kandydatów do Kongresu i tylko w znikomym stopniu partycypują w finansowaniu ich kampanii wyborczej⁹⁴. Uwarunkowania te sprawiają, że wyborcy i ich zorganizowane grupy mają często znaczną władzę nad politykami⁹⁵. Jednym z najbardziej wpływowych narzędzi w ich rękach jest lobbing, nie tylko bezpośredni, lecz także – zyskujący coraz większe znaczenie – *grass roots lobbying* uzyskiwany przy wsparciu mass mediów. Drugim kluczowym narzędziem grup interesu jest współfinansowanie kampanii wyborczych. Wątek ten wykracza jednak poza tematykę tej pracy.

Pomimo bardzo długiej tradycji oraz sprzyjających warunków społeczno-politycznych lobbing w literaturze amerykańskiej nie jest postrzegany jednoznacznie pozytywnie⁹⁶. Dominuje ambiwalentny stosunek wobec grup interesu, który trafnie ujmuje stwierdzenie, że „z jednej strony są one ucieleśnieniem demokracji,

⁹² K. Jasiocki, *Praktyka lobbingu. Kogo naśladować?*, fragment wystąpienia podczas konferencji o lobbingu zorganizowanej przez Institute for International Research, sierpień 2002, <http://www.decident.pl>.

⁹³ Według Woodrowa Wilsona „The government of the United States is a foster child of the special interests. It is not allowed to have a will of its own”, [za:] *Congress A to Z*, pod red. D. Tarr, A. O'Connor, CQ Press, Washington D.C. 2003, s. 295.

⁹⁴ Zob. *The Encyclopedia of Democracy*, pod red. S.M. Lipset, tom 2, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C. 1995, s. 619.

⁹⁵ Zob. *How Government Works*, Macmillan Compendium, Macmillan Library Reference USA, New York 1999, s. 226.

⁹⁶ K. Jasiocki i współautorzy twierdzą natomiast, że „w literaturze amerykańskiej dominuje pozytywna ocena nacisków zewnętrznych na Kongres”, K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing*, s. 52.

z drugiej zaś stanowią zagrożenie dla demokracji⁹⁷. Dzięki lobbingsowi następuje włączenie do procesu politycznego, głównie ustawodawczego, zorganizowanych grup obywateli. Ułatwia to z kolei uzyskanie poparcia dla polityki państwa oraz legitymizacji władzy. Tym samym lobbying przyczynia się do demokratyzacji systemu politycznego. Obawy społeczne może jednak budzić fakt, że grupy interesu z definicji zabiegają o interesy swoich członków, nie zaś o interes społeczny – szeroko rozumiany interes wszystkich obywateli, dobro ogółu, z którym partykularne interesy grup nie zawsze są spójne, a często są wręcz z nim sprzeczne⁹⁸. Można jednak postawić pytanie, czy interes ogółu społeczeństwa jest w ogóle możliwy do określenia, a jeżeli tak – to czy można go realizować. W systemach demokratycznych to przedstawiciele władzy wybierani w wyborach powszechnych powinni stać na straży interesu społecznego. Cechą dystynktywną demokracji przedstawicielskiej jest jednakże to, że władza reprezentuje większość obywateli, nie zaś całe społeczeństwo. Mniejszości chcące zaistnieć w dialogu z władzą muszą wywierać na nią zorganizowany wpływ. W wolnym społeczeństwie tworzenie się podziałów wokół grupowych interesów jest nieuniknione. Obecność grup interesu jest odzwierciedleniem nierówności już istniejących w społeczeństwie, a jednocześnie jest głównym źródłem trudności w zmniejszaniu tych różnic. Ponadto, według Jamesa Madisonsa dążenie grupy do osiągnięcia swoich celów odbywa się kosztem innych grup. Madison nie popierał jednak rozwiązania tego problemu drogą ograniczania wolności obywateli, zagwarantowanych w konstytucji. Takie lekarstwo byłoby gorsze od choroby, twierdził Madison⁹⁹. Społeczeństwo Stanów Zjednoczonych, mimo podstawowej zasady demokracji – zasady równości obywateli, musiało zaakceptować rzeczywistość, która pokazuje, że gospodarki rynkowe generują ekonomiczne nierówności, a konkurencja wykracza poza aspekty rynkowe, obejmując także rywalizację na płaszczyźnie działań lobbingsowych.

Liczne grupy interesu w USA w literaturze tematu klasyfikowane są na różne sposoby. Podstawowy podział – ze względu na rodzaj reprezentowanych interesów – przedstawia się następująco: grupy biznesowe/gospodarcze, związki zawodowe i ich organizacje, grupy interesu publicznego, grupy ekologiczne, grupy broniące praw obywatelskich, organizacje religijne oraz zagraniczne grupy interesu. Środowisko biznesu jest najlepiej zorganizowanym segmentem społeczeństwa¹⁰⁰. Dlatego przedsiębiorstwa, ich organizacje oraz koalicje są najsilniejszym filarem rzecznictwa interesów¹⁰¹ w Stanach Zjednoczonych, a lobbying staje się coraz czę-

⁹⁷ *The Encyclopedia of Democracy*, pod red. S.M. Lipset, s. 616.

⁹⁸ Zob. *ibidem*.

⁹⁹ Zob. *ibidem*, s. 617.

¹⁰⁰ E. Schattschneider, [za:] M. Fifka, *Unternehmensverbände in den USA*, s. 157.

¹⁰¹ Niewątpliwie jednak najbardziej wpływowym lobbystą jest sam prezydent Stanów Zjednoczonych, którego ogromną siłą przetargową stanowi prawo weta. Zob. *Congress A to Z*, pod red. D. Tarr, A. O'Connor, s. 299.









ściej nieodłącznym elementem działalności gospodarczej, obok reklamy czy *public relations*. Matthias Fifka dokonuje podziału organizacji gospodarczych na:

- organizacje ponadsektorowe, zrzeszające przedsiębiorstwa z przynajmniej dwóch z trzech klasycznych sektorów gospodarki, np. *U.S. Chamber of Commerce, National Federation of Independent Business, Business Roundtable*;
- organizacje sektorowe, np. *National Association of Manufacturers, National Retail Federation*;
- organizacje branżowe, skupiające przedsiębiorstwa jednej branży, np. *American Iron and Steel Institute, American Bankers Association*¹⁰².

Wśród biznesowych grup interesu na uprzywilejowanej pozycji wobec stowarzyszeń czy koalicji plasują się korporacje. Ich przewaga wynika z faktu, że są już zorganizowane, posiadają strukturę i zasoby. By prowadzić działania lobbingowe, muszą one jedynie uwzględnić je w swojej strategii i budżecie¹⁰³.

Oto dane statystyczne ilustrujące skalę aktywności lobbingowej w USA:

Tabela 7. Wydatki na lobbing ogółem w latach 1998–2009*

Total Lobbying Spending		
1998	 \diamond	\$1.44 Billion
1999	 \diamond	\$1.44 Billion
2000	 \diamond	\$1.56 Billion
2001	 \diamond	\$1.64 Billion
2002	 \diamond	\$1.82 Billion
2003	 \diamond	\$2.05 Billion
2004	 \diamond	\$2.18 Billion
2005	 \diamond	\$2.43 Billion
2006	 \diamond	\$2.62 Billion
2007	 \diamond	\$2.86 Billion
2008	 \diamond	\$3.30 Billion
2009	 \diamond	\$1.63 Billion

* Dane za 2009 r. obejmują pierwsze dwa kwartały roku.

Źródło: Center for Responsive Politics, <http://www.opensecrets.org/lobbyists/>.

¹⁰² Zob. M. Fifka, *Unternehmensverbände in den USA*, s. 158 i n.

¹⁰³ Zob. *The Encyclopedia of Democracy*, pod red. S.M. Lipset, s. 619.

Tabela 8. *Top Spenders*, 1998–2009*

Client	Total
US Chamber of Commerce	\$488,458,180
American Medical Assn	\$208,472,500
General Electric	\$183,895,000
American Hospital Assn	\$172,940,431
AARP	\$164,072,064
Pharmaceutical Rsrch & Mfrs of America	\$154,533,400
AT&T Inc	\$140,516,229
Northrop Grumman	\$133,515,253
Edison Electric Institute	\$128,645,999
Business Roundtable	\$127,980,000
National Assn of Realtors	\$127,977,380
Exxon Mobil	\$124,626,942
Blue Cross/Blue Shield	\$120,491,385
Verizon Communications	\$118,344,841
Lockheed Martin	\$115,567,888
Boeing Co	\$108,728,310
General Motors	\$104,774,483
Southern Co	\$97,670,694
Freddie Mac	\$96,194,048
Altria Group	\$88,380,000

* Dane za 2009 r. obejmują pierwsze dwa kwartały roku.

Źródło: Center for Responsive Politics,

<http://www.opensecrets.org/lobby/top.php?showYear=a&indexType=s>.

Tabela 9. *Ranked Sectors*, 1998–2009*

Sector	Total
Finance, Insurance & Real Estate	\$3,696,067,299
Health	\$3,551,488,019
Misc Business	\$3,401,586,627
Communications/Electronics	\$3,066,673,860
Energy & Natural Resources	\$2,573,064,176
Transportation	\$1,954,022,232
Other	\$1,909,421,073

Sector	Total
Ideological/Single-Issue	\$1,264,198,306
Agribusiness	\$1,150,780,371
Defense	\$1,046,916,782
Construction	\$401,304,776
Labour	\$370,674,456
Lawyers & Lobbyists	\$303,203,122

* Dane za 2009 r. obejmują pierwsze dwa kwartały roku.

Źródło: Center for Responsive Politics,

<http://www.opensecrets.org/lobby/top.php?indexType=c>.

Tabela 10. *Top Industries*, 1998–2009*

Industry	Total
Pharmaceuticals/Health Products	\$1,687,985,232
Insurance	\$1,269,279,506
Electric Utilities	\$1,161,001,787
Computers/Internet	\$955,361,777
Business Associations	\$871,366,563
Oil & Gas	\$834,166,456
Education	\$815,729,134
Real Estate	\$766,216,631
Misc Manufacturing & Distributing	\$757,599,282
Hospitals/Nursing Homes	\$747,751,294
Health Professionals	\$669,985,584
Securities & Investment	\$653,495,355
Civil Servants/Public Officials	\$641,701,230
TV/Movies/Music	\$637,714,522
Air Transport	\$636,212,920
Misc Issues	\$562,792,892
Telephone Utilities	\$556,720,220
Automotive	\$547,674,406
Telecom Services & Equipment	\$524,760,039
Defense Aerospace	\$447,559,402

* Dane za 2009 r. obejmują pierwsze dwa kwartały roku.

Źródło: Center for Responsive Politics,

<http://www.opensecrets.org/lobby/top.php?indexType=i>.

Tabela 11. *Top Issues*, 1998–2009*

Issue	No. of Clients
Fed Budget & Appropriations	39,043
Health Issues	17,702
Taxes	17,187
Defense	16,728
Transportation	14,099
Energy & Nuclear Power	10,735
Environment & Superfund	10,537
Education	10,471
Trade	10,340
Medicare & Medicaid	9,049

* Dane za 2009 r. obejmują pierwsze dwa kwartały roku.

Źródło: Center for Responsive Politics,

<http://www.opensecrets.org/lobby/top.php?indexType=u>.

14. Unia Europejska – lobbying w dialogu społecznym

Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej oraz jej rosnące znaczenie jako organizacji międzynarodowej stwarzają idealne warunki dla uprawiania lobbingu i jego rozwoju. Początki lobbingu wspólnotowego sięgają roku 1952, kiedy utworzono Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. Ówczesne grupy interesu powstawały spontanicznie i nie były zorganizowane hierarchicznie. Początkowo ich funkcje ograniczały się niemal wyłącznie do informowania ich członków o działaniach podejmowanych przez instytucje wspólnotowe, później ważnym elementem ich działalności stało się wywieranie wpływu na procesy decyzyjne. Od tego czasu jednak lobbing i jego aktorzy ulegli znacznym przeobrażeniom, zwiększając swoje zróżnicowanie, złożoność oraz, przede wszystkim, liczebność.

Przyjęcie Traktatu o Unii Europejskiej i Jednolitego aktu europejskiego spowodowało niezwykle ważne przesunięcie podejmowania decyzji politycznych ze szczebla narodowego na unijny. Ta zmiana osłabiła wywieranie wpływu za pośrednictwem procedur demokratycznych oraz sprawowanie kontroli na forum narodowym, bez jednoczesnej kompensaty w postaci tak samo silnych demokratycznych instytucji i procesów na poziomie Unii Europejskiej. Zaczęto nawet mówić o deficycie demokracji¹⁰⁴ w unijnych instytucjach. Pojawiały się też propozycje reform mają-

¹⁰⁴ Deficyt demokracji oznacza powstanie nadmiernego dystansu pomiędzy społeczeństwem a instytucjami wspólnotowymi, wynikającego z braku reprezentatywności i legitymizacji instytucji unijnych.

cych doprowadzić do zwiększenia legitymizacji europejskich rządów. Od kilkunastu lat instytucje wspólnotowe, przede wszystkim Komisja Europejska, dążą do tego, by rządzenie na poziomie Unii Europejskiej odbywało się za pomocą zaangażowania w proces podejmowania decyzji oraz w kontrolę nad nim jak największej liczby obywateli oraz zrzeszających ich organizacji. Wraz z procesem poszerzania i pogłębiania integracji europejskiej oraz rozwoju instytucji wspólnotowych rośnie nieustannie liczba grup interesu działających na szczeblu unijnym. Przy założeniu podstawowego podziału grup interesu na gospodarcze (biznesowe) oraz niegospodarcze, te pierwsze wyraźnie dominują na arenie europejskiej zarówno pod względem liczbowym, jak i politycznym¹⁰⁵. Tak liczna reprezentacja interesów w Brukseli ma swoją przyczynę w specyficie podejmowania decyzji w UE, które, jak pisze Alex Warleigh, „jest dynamicznym procesem, wymagającym aktorów z różnych instytucji oraz grup interesu współpracujących i konkurujących ze sobą, aby zapewnić pożądane przez nich rezultaty [...] Aktorzy z prywatnych i publicznych grup interesu mogą wpływać na kształtowanie decyzji albo poprzez formalne konsultacje, albo przez pełnienie roli źródła informacji, ekspertyz i mediacji między innymi (często instytucjonalnymi) aktorami”¹⁰⁶. Grupy interesu pomagają ponadto zmniejszać niedobory legitymizacji, na które skarżą się instytucje UE, a zabiegając o swoje interesy, przybliżają Unię do jej obywateli. Mówi się nawet, że aktywność grup interesu i ich organizacji stanowi formę demokracji bezpośredniej, która uzupełnia demokrację przedstawicielską¹⁰⁷. Jest rzeczą pewną, że aktywna reprezentacja interesów różnych grup (gospodarczych i społecznych), która przyczynia się do realizacji koncepcji dialogu społecznego, stanowi warunek silnej, dobrze prosperującej Unii Europejskiej.

Lobbing gospodarczy w UE cechuje specyficzna relacja między jego prywatnymi i publicznymi aktorami. Relację tę można określić jako relację wymiany¹⁰⁸, do której obie strony dążą i którą uważają za pożyteczną w procesie stanowienia prawa. Tak więc lobbing jest nie tylko inicjatywą grup interesu. Także instytucje unijne aktywnie poszukują interakcji z przedstawicielami świata biznesu, ponieważ bliski kontakt z sektorem prywatnym daje im gwarancję optymalnego funkcjonowania. Biznesowe grupy interesu oraz instytucje UE potrzebują siebie nawzajem, dlatego obie strony są zainteresowane tworzeniem stabilnych relacji. Wspomniane relacje polegają na wymianie zasobów, a w dalszej perspektywie prowadzą do wytworzenia się współzależności między ich uczestnikami. Wychodząc z założenia, że organizacja nie jest wewnętrznie samowystarczalna i potrzebuje pewnych zasobów z zewnątrz, musi ona wchodzić w interakcje z tymi organizacjami lub tymi grupami

¹⁰⁵ Zob. K. Charrad, *Lobbying the European Union*, s. 4.

¹⁰⁶ A. Warleigh, *The Hustle: Citizenship Practice, NGOs and 'Policy Coalitions' in the European Union*, „Journal of European Public Policy”, nr 7(2), 2000, s. 229–243.

¹⁰⁷ Zob. K. Charrad, *Lobbying the European Union*, s. 6.

¹⁰⁸ Według teorii wymiany decyzję jednostki lub organizacji o rozpoczęciu interakcji poprzedza mniej lub bardziej świadoma analiza kosztów i korzyści. Zob. P. Bouwen, *Corporate Lobbying in the European Union...*, s. 5–6.

z jej otoczenia, które potrzebne jej zasoby kontrolują. Przenosząc to na grunt rozważań o lobbingu, trzeba stwierdzić, że organizacje i instytucje mogą być poddawane naciskom, próbom wywierania wpływu ze strony tych podmiotów, które kontrolują niezbędne dla ich funkcjonowania zasoby. W kontekście podejmowania decyzji na szczeblu unijnym, zarówno instytucje UE, jak i grupy interesu potrzebują zasobów z otoczenia, w którym egzystują. Kluczowym zasobem dla gospodarczych grup interesu jest dostęp do decydentów. Kluczowym zasobem dla decydentów jest z kolei informacja, której żądają oni w zamian za dopuszczenie pewnych grup do udziału w procesie stanowienia prawa. Zdaniem Pietera Bouwena¹⁰⁹ požądane przez instytucje UE informacje można podzielić na trzy podstawowe rodzaje. Pierwszy z nich stanowi wiedza ekspercka (*Expert Knowledge*). Obejmuje ona różnego rodzaju ekspertyzy oraz techniczne *know-how* potrzebne do zrozumienia funkcjonowania danego rynku. Ten rodzaj informacji jest niezbędny, aby władze unijne mogły rozwijać i oceniać efektywną legislację w danym sektorze gospodarki. Przy czym takich ekspertyz rynkowych nie są w stanie dostarczyć organom UE ani rządy państw członkowskich, ani ich przedstawiciele – z tego powodu, że podobnie jak instytucje unijne, podmioty te znajdują się z dala od realiów rynku. Drugi rodzaj informacji to informacje dotyczące wspólnego interesu europejskiego¹¹⁰ (*European Encompassing Interest*). Oznacza on połączone potrzeby oraz interesy danego sektora wewnętrznego rynku UE, a także europejskiej sfery politycznej i społecznej. Ostatnim rodzajem informacji, o który zabiegają unijne instytucje, jest informacja dotycząca wspólnego interesu krajowego¹¹¹ (*Domestic Encompassing Interest*), który obejmuje potrzeby oraz interesy danego sektora rynku krajowego, sfery politycznej i społecznej każdego z państw członkowskich.

Można powiedzieć, że Bruksela stała się drugim, po Waszyngtonie, centrum międzynarodowego lobbingu. Wśród tysięcy¹¹² działających tu zorganizowanych *lobbies* można wyróżnić kilka ich typów:

- europejskie grupy interesu, tzw. eurogrupy;
- narodowe grupy interesu działające bezpośrednio na szczeblu europejskim (np. stowarzyszenia biznesowe posiadające biura w Brukseli);
- mniejsze nieformalne kluby, „okrągłe stoły” i koalicje *ad hoc*, które są tworzone w konkretnym celu i ukierunkowane na wybrane problemy, przez co redukują koszty budowania konsensusu wśród ich członków;
- indywidualne przedsiębiorstwa, najczęściej duże międzynarodowe koncerny, które adresują swoje działania lobbingsowe bezpośrednio do instytucji UE;

¹⁰⁹ Zob. P. Bouwen, *Corporate Lobbying in the European Union...*

¹¹⁰ Własna próba tłumaczenia pojęcia *European Encompassing Interest*.

¹¹¹ Własna próba tłumaczenia pojęcia *Domestic Encompassing Interest*.

¹¹² Według W. Lehmana w 2000 r. około 2600 grup interesu posiadało stałe biuro przedstawicielskie w Brukseli. Zob. W. Lehmann, L. Bosche, *Lobbying In the European Union: current rules and practices*, Working Paper, Constitutional Affairs Series, Directorate-General for Research, European Parliament, Luksemburg 2003.

- profesjonalni lobbyści (reprezentanci *public affairs*), firmy prawnicze oraz konsultanci)¹¹³.

Na zakończenie trzeba podkreślić, że lobbing w Unii Europejskiej jest zadaniem bardzo trudnym i wymaga nie tylko znacznych zasobów ludzkich i finansowych, lecz również rozległej wiedzy o instytucjach unijnych. Każda z instytucji bowiem w odmienny sposób kształtuje relacje z zewnętrznym otoczeniem, ma inną strukturę i procedury postępowania. Szeroko rozumiani lobbyści muszą jak najlepiej dopasować swój sposób działania do specyfiki danej instytucji UE.

15. Polska – lobbing na czworakach

Problematyka grup interesu i lobbingu nie budziła do lat 90. większego zainteresowania polskich środowisk naukowych. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy był często brak przekonania o pozytywnej wartości czy przydatności zjawiska lobbingu, które nie stanowiło przedmiotu głębszych analiz. Brak podstaw teoretycznych i dyskusji naukowej wpłynął silnie na praktykę rzecznictwa interesów w Polsce, którą – zdaniem Krzysztofa Jasickiego – cechował i jeszcze w znacznej mierze cechuje brak profesjonalizmu. Nikłe tradycje obywatelskie w naszym kraju, dodatkowo osłabiane w czasie kilkudziesięcioletnich rządów komunistycznych, poskutkowały niewiedzą, a przez to niechęcią obywateli do aktywnego oddziaływania na decyzje władz czy szerzej – uczestnictwa w dialogu społecznym. Nieznajomość metod i brak narzędzi doprowadziły do utrwalenia modelu lobbingu „dzikiego”, funkcjonującego nieraz na pograniczu korupcji i łamania prawa. Najczęstszym sposobem wywierania wpływu na decydentów są nadal metody zaliczane do tzw. szarej strefy lobbingu: wykorzystywanie powiązań osobistych i kontaktów towarzyskich, ułatwianie kariery, wzajemność usług oraz członkostwo urzędników państwowych i polityków w radach nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa. Nie ulega jednak wątpliwości, że lobbing gospodarczy jest w Polsce znaczącym zjawiskiem społecznym¹¹⁴. Potwierdziły to badania opinii wśród przedstawicieli biznesu oraz polityków, wykazujące istnienie silnych powiązań między środowiskami gospodarczymi i politycznymi¹¹⁵.

¹¹³ Zob. W. Lehmann, L. Bosche, *Lobbying In the European Union...*, s. 53. U. Kurczewska i M. Mołęda-Zdziech wyróżniają trzy typy grup interesu: organizacje europejskie, tzw. eurogrupy (federacje, stowarzyszenia zawodowe, instytucje); organizacje krajowe działające na szczeblu narodowym (stowarzyszenia izb handlowo-przemysłowych, regiony, społeczności lokalne); organizacje sektora prywatnego (duże przedsiębiorstwa, firmy prawnicze, konsultanci). Zob. U. Kurczewska, M. Mołęda-Zdziech, *Lobbying w Unii Europejskiej – zarys problematyki*, „Studia Europejskie”, nr 2/1999, s. 55.

¹¹⁴ Omówienie na podstawie: K. Jasiński, *Lobbying gospodarczy w Polsce*, s. 37–42.

¹¹⁵ Badania przeprowadzone w 1998 r. niezależnie przez Pracownię Badań Społecznych, Instytut Studiów Politycznych PAN oraz Instytut badań nad Gospodarką Rynkową i Przedsiębiorstwem Prywatnym przy Krajowej Izbie Gospodarczej.

Jak wspomniano, podstawowe znaczenie w działalności lobbingowej w Polsce mają powiązania personalne. Determinuje to formy wpływania na decydentów. W przeważającej mierze wpływ ten odbywa się przez działania indywidualne o charakterze nieformalnym, prowadzone przez przedstawicieli elit biznesu i polityki (np. finansowanie kampanii wyborczych). Wynika z tego, że dostęp do kluczowych osób w państwie jest znacznie łatwiejszy dla grupy przedsiębiorców niż dla organizacji czy stowarzyszeń gospodarczych. Mimo tego lobbing branżowy odgrywa ważną rolę w praktyce rzecznictwa interesów. Lobbing uprawiany przez zrzeszenia przedsiębiorstw cieszy się większym poparciem społecznym również dzięki temu, że jest bardziej zorganizowany, sformalizowany, oraz dlatego, że broni wspólnego interesu większej grupy podmiotów, a nie pojedynczych firm. Powszechnie stosowany w Polsce jest także *grass roots lobbying*, którego przykładem mogą być działania związków zawodowych (pakiety socjalne, kodeks pracy), ruchy ekologiczne (ochrona zwierząt, budowa autostrad), zrzeszenia drobnych kupców (ograniczenie ekspansji hipermarketów) oraz aktywność liderów lokalnych społeczności (referenda w sprawie odwołania władz gminy).

Wśród głównych aktorów lobbingu w Polsce – ze względu na ich dużą aktywność oraz postępującą profesjonalizację działań – Krzysztof Jasiński wymienia osiem grup¹¹⁶:

1. Duże przedsiębiorstwa i korporacje – główną rolę odgrywają tu firmy zagraniczne, m.in. Procter & Gamble, Philip Morris, United Distillers; zagraniczne koncerny tworzą też własne agencje zajmujące się lobbingiem, np. Pepsico utworzyło Government Affairs & Corporate Development Central Europe.
2. Politycy i grupy interesów powiązane z władzą państwową – ich działania związane są z udziałem sektora publicznego w gospodarce i skierowane do administracji państwowej; dotyczą one najczęściej prywatyzacji, zamówień publicznych, obsady kadrowej w spółkach Skarbu Państwa.
3. Branżowe grupy interesów ekonomicznych – przykładem takiej grupy jest Polskie Lobby Przemysłowe oraz koalicja antypiracka, do której przystąpiły firmy takie, jak: Autodesk, IPS, Computer Group, Microsoft, Novell i Optimum SA.
4. Związki, organizacje i stowarzyszenia gospodarcze – wymienić wśród nich można: Konfederację Pracodawców Polskich, Krajową Izbę Gospodarczą, Business Centre Club i Polską Radę Biznesu. Organizacje te biorą czynny udział w procesie stanowienia prawa, monitorują i opiniują akty prawne, zabierają głos w sprawie polityki gospodarczej rządu i ingerencji państwa w gospodarkę.
5. Związki zawodowe – według Krzysztofa Jasińskiego związki zawodowe w Polsce są grupą interesu o sile niemającej odpowiednika w żadnym innym kraju Europy Środkowo-Wschodniej; dwie najpotężniejsze centrale to NSZZ „Solidarność” oraz OPZZ.
6. Organizacje i stowarzyszenia społeczne – aktywność społecznych grup interesu stała się ponownie widoczna w początkiem lat 90.; ich stopień rozwoju

¹¹⁶ Omówienie na podstawie: K. Jasiński, *Lobbing gospodarczy w Polsce*, s. 44–52.

oraz efektywność działań nie dorównuje jednak jeszcze organizacjom tego typu funkcjonującym na zachodzie Europy czy w USA.

7. Władze lokalne i samorządowe – coraz większe znaczenie polityki regionalnej oraz decentralizacja uprawnień i finansów publicznych powoduje wzrost roli decydentów szczebla lokalnego; z jednej strony stają się oni częściej adresatami działań lobbingowych, a z drugiej – sami starają się wpływać na decyzje podejmowane na szczeblu ogólnokrajowym.
8. Wyspecjalizowane firmy doradcze i prawnicze – rynek podmiotów profesjonalnie zajmujących się lobbingiem w Polsce odnotował w ostatnich latach wyraźny wzrost, chociaż firmy te jeszcze stosunkowo rzadko deklarują wprost świadczenie usług lobbingowych (wołą używać określeń: *public affairs*, *government relations* lub po prostu *public relations*). Klientami firm lobbingowych są w przeważającej mierze klienci zagraniczni, ponieważ wielu polskich przedsiębiorców nadal żywi przekonanie, że lepiej jest mieć „swojego człowieka” w elitach władzy niż zatrudniać zawodowego pośrednika. Najbardziej znane firmy trudniące się lobbingiem to: Burson-Marsteller Poland, Impress Art PR & Lobbying, CEC Government Relations, GJW Polska, Wil Lobbying, A.R.T. Public Relations, GGK Public Relations, Unilob, Ink & Company, Prisma Communications, The Rowland Company, United Public Relations.

W rozwiniętych systemach demokratycznych i gospodarkach rynkowych grupy nacisku są przejawem partycypacji politycznej obywateli, a ich aktywność stanowi o stopniu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W Polsce grupy interesu są wciąż słabo ukształtowane i działają często w sposób amatorski lub wręcz patologiczny. Taki stan polskiego lobbingu jest konsekwencją uwarunkowań historycznych, kulturowych i przede wszystkim instytucjonalnych, a także braku szkoleń w zakresie lobbingu w polskim systemie edukacji (poza nielicznymi wyjątkami)¹¹⁷. W obliczu „tendencji do patologizacji lobbingu”¹¹⁸ należy uświadomić sobie, że potępienie i zwalczanie działalności lobbingowej nie jest wyjściem z sytuacji. Problemu nie stanowi bowiem sama rywalizacja grup interesu, lecz brak zasad w ra-

¹¹⁷ „Wieloletnie doświadczenie Polaków nauczyło ich, że wszędzie, gdzie stykają się ze światem instytucji, niezwykle ważną jeśli nie kluczową rolę odgrywają «dojścia», «chody», «plecy», «układy», czy bardziej elegancko – znajomości, poparcia, protekcje i koneksje [...]. Wszystkie te określenia mają jeden wspólny mianownik – dotyczą bezpośrednich, osobistych kontaktów, których celem jest uzyskanie przez strony jakichś korzyści, a w których przynajmniej jedna strona wykorzystuje w tym celu role formalne pełnione w różnych instytucjach. W związku z tym relacje te mają charakter relacji jawnie korupcyjnych bądź też lokują się w «szarej strefie», tam gdzie przebiega wąska granica między legalnością a przestępstwem. [...] Długie lata życia w warunkach trwałych i powszechnych niedoborów i niesprawnych, nieprzyjaznych instytucji upowszechniły przekonanie, gruntowane codziennym doświadczeniem, że «układy» są najbardziej efektywnym, a niekiedy jedynym sposobem łagodzenia niedogodności i trudności życia codziennego”. J. Tarnowski, *Socjologia świata polityki*, tom 2, ISP PAN, Warszawa 1994, [za:] K. Jasiołcki, *Lobbing gospodarczy w Polsce*, s. 55.

¹¹⁸ *Ibidem*, s. 59.

mach tej rywalizacji. W związku z tym od 1995 r. rozpoczęła się w Polsce debata na temat prawnego uregulowania działalności lobbingowej. Pierwszym oficjalnym uzewnętrznieniem tej debaty była konferencja odbywająca się w Senacie pt. *Sens, istota i granice lobbingu*, zorganizowana 7 listopada 1995 r. W jej trakcie powołano Zespół ds. Lobbingu przy Biurze Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, w którego skład weszli parlamentarzyści, urzędnicy i przedstawiciele grup lobbingowych. Wkrótce powstał też ponadpartyjny Parlamentarny Zespół ds. Uczestnictwa Obywateli w Procesie Legislacyjnym. Głównym celem obydwu zespołów było określenie reguł współpracy organów władzy publicznej i grup nacisku oraz opracowanie projektu ustawy lobbingowej, a także kodeksu etycznego dotyczącego zjawiska lobbingu (opracowano wówczas projekt Kodeksu rzecznika interesu). W lipcu 2000 r. Unia Wolności zgłosiła projekt ustawy o jawności procedur decyzyjnych. Opublikowane zostały również opracowania Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu oraz Kancelarii Senatu na temat różnych aspektów lobbingu, a także raport *Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce*. Raport ten zawierał analizę porównawczą procedur umożliwiających obywatelom wpływanie na tworzenie prawa w rozwiniętych państwach demokratycznych oraz w Polsce. Również Polska Rada Biznesu zajęła oficjalne stanowisko w sprawie lobbingu. Opowiedziała się w nim za „otwartością i przejrzystością wszelkich działań lobbingowych, także kontaktów pomiędzy przedsiębiorcami i przedstawicielami administracji publicznej wszystkich szczebli, parlamentu i samorządu terytorialnego”¹¹⁹ oraz postulowała prawne uregulowanie zasad dotyczących lobbingu gospodarczego. Według PRB „nawet pewna nadregulacja będzie tu zdecydowanie mniej szkodliwa niż brak takiej regulacji”¹²⁰. 27 października 2003 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o działalności lobbingowej. Projekt ten był konsultowany z Business Centre Club, Polską Konfederacją Pracodawców Prywatnych, NSZZ „Solidarność” oraz OPZZ. 7 lipca 2005 r. Sejm uchwalił ustawę o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, która jest modyfikacją projektu rządowego. Ustawa weszła w życie 7 marca 2006 r. Nakazuje ona utworzenie rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową. Uzyskanie wpisu do rejestru jest warunkiem wykonywania zawodowej działalności lobbingowej. Opłata pobierana za wpis do rejestru nie może przekroczyć 100 zł¹²¹. Rejestr ten prowadzi Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, natomiast dla lobbystów wykonujących działalność lobbingową na terenie Sejmu – prowadzi go Sejm.

W rejestrze MSWiA figuruje obecnie 145 podmiotów. Są wśród nich firmy konsultingowe i firmy oferujące usługi *public relations* (w zdecydowanej przewadze liczbowej), kancelarie prawne, izby i stowarzyszenia gospodarcze, przedsię-

¹¹⁹ Stanowisko Polskiej Rady Biznesu w sprawie lobbingu z 2 marca 1998 r., http://www.prb.pl/index.php?topic=archiwum&page=oswiad&subpage=1998_02.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ Zob. ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

biorstwa oraz niezależni lobbyści¹²². W Sejmie jest natomiast zarejestrowanych dziewięciu lobbystów¹²³. Ich nazwiska, podmioty, na rzecz których działają, oraz chroniony interes prawny publikowane są na stronie internetowej Sejmu RP.

Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa przewiduje, że każdy może zgłosić zainteresowanie pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia. Podmiot, który takie zainteresowanie zgłosił, może, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, wziąć udział w wysłuchaniu publicznym lub posiedzeniu komisji dotyczącym danego projektu. Wysłuchania dotyczące rozporządzeń organizują odpowiednie ministerstwa, a te dotyczące projektów ustaw organizuje Sejm. Co roku Kancelaria Sejmu publikuje *Informację o działaniach podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową na terenie Sejmu*¹²⁴. Dokument ten zawiera m.in. wykaz podmiotów prowadzących zawodową działalność lobbingsową na terenie Sejmu, informacje o udziale lobbystów w posiedzeniach komisji sejmowych oraz inne dane statystyczne, dotyczące np. liczby wydanych okresowych kart wstępu do budynków sejmowych.

Za wcześniej jeszcze na ocenę rezultatów wprowadzenia regulacji prawnych działalności lobbingsowej w Polsce. Jednak same te regulacje nie wystarczą do uzdrowienia polskiego rzecznictwa interesów i wytworzenia warunków sprzyjających uprawianiu lobbingu. Potrzebna jest ponadto zmiana nastawienia psychicznego do tego zjawiska oraz upowszechnienie nowych standardów zachowań nie tylko wśród lobbystów, lecz przede wszystkim wśród kadry menedżerskiej oraz decydentów państwowych. Niezbędne jest utworzenie instytucji lobbingu korporacyjnego.

16. Polski lobbying w UE – nieobecni nie mają racji

Zorganizowane i silne lobby w Unii Europejskiej to warunek, by głos Polski mógł zostać usłyszany, oraz szansa na to, że jej stanowisko będzie uwzględniane podczas podejmowania decyzji na szczeblu europejskim. Brak polskich reprezentacji w Brukseli oznacza milczącą akceptację ustanawianych tam reguł gry. Tylko aktywność na europejskim „ryнку interesów” pozwoli polskim podmiotom w pełni czerpać korzyści z członkostwa w UE. Wydaje się jednak, że krajowi przedsiębiorcy (oraz inne grupy interesu) nie są do końca świadomi fundamentalnego znaczenia lobbingu w instytucjach wspólnotowych. Panuje wśród nich przekonanie o wyższości lobbingu krajowego nad unijnym¹²⁵, podczas gdy przecież to właśnie

¹²² Stan na 19 sierpnia 2009 r., informacje ze strony internetowej BIP, <http://www2.mswia.gov.pl/portal.php?serwis=bip&dzial=14&id=74&poz=2>.

¹²³ Stan na 19 sierpnia 2009 r.

¹²⁴ Dokument do pobrania ze strony internetowej Sejmu RP, <http://www.sejm.gov.pl/lobbing/lobbing1.html>.

¹²⁵ Opinia B. Golika, posła do Parlamentu Europejskiego, powołującego się na badanie przeprowadzone przez Krajową Izbę Gospodarczą, informacje ze strony internetowej <http://www.bogdangolik.pl>.

w Brukseli, a nie w Warszawie powstaje 70% legislacji gospodarczej. W tej sytuacji o dobre rozwiązania dla biznesu należałoby zabiegać przede wszystkim na forum UE. Tymczasem polski lobbing gospodarczy na poziomie unijnym dopiero się rozwija, a jego przejawy są często słabo zorganizowane i nieskuteczne¹²⁶.

Polski lobbing skierowany do instytucji europejskich ma charakter przede wszystkim reaktywny. Oznacza to, że polskie grupy interesu uaktywniają się zazwyczaj dopiero w sytuacjach wyjątkowych, gdy ich interesy są bezpośrednio zagrożone przez podjętą już decyzję organów wspólnotowych. Należy zastanowić się nad głównymi powodami takiego stanu rzeczy. Istnieją dwie podstawowe bariery prowadzenia działań lobbingowych na forum unijnym: finansowa i biurokratyczna. Poza tym lobbystom brakuje doświadczenia i kontaktów. Największą przeszkodę stanowi brak środków finansowych na utworzenie i utrzymanie własnego przedstawicielstwa w Brukseli, którego koszt (w przypadku przedstawicielstwa jednoosobowego) szacuje się na 250–650 tys. zł rocznie¹²⁷. Rezygnacja z bezpośredniej reprezentacji w Brukseli ze względu na zbyt wysokie koszty może okazać się jednak wynikiem krótkowzroczności, biorąc pod uwagę ewentualne korzyści, jakie reprezentacja taka może przynieść. Bariera biurokratyczna polega natomiast na czasochłonnej i skomplikowanej procedurze rejestracji biura w Brukseli i uzyskania pozwolenia na pracę. Proces ten trwa zwykle kilkanaście miesięcy lub krócej, jeśli jest to współpraca z już istniejącą siecią przedstawicielstw. Władze regionu brukselskiego utworzyły nawet specjalne biuro – *Bureau de Liasom Bruxelles – Europe*, które udziela bezpłatnej pomocy w załatwieniu wszelkich formalności związanych z rejestracją przedstawicielstwa z zagranicy. Inne przeszkody na drodze do skutecznego eurolobbingu to: brak strategii komunikacyjnej i ciągłości w podejmowaniu działań oraz niedocenywanie roli mediów. Słabość organizacyjna i bardzo niska skuteczność polskich grup lobbingowych wynika z faktu, że mimo wielu działań – rozproszonych i chaotycznych, a często po prostu przypadkowych – brak rzeczywistego współdziałania i koordynacji. Dlatego nawet w obliczu wyzwań europejskich polskie *lobbies* cechuje nieumiejętność „mówienia jednym głosem”, co znacznie utrudnia współpracę z instytucjami UE, a czasem nawet wywołuje krytykę z ich strony. Problemem związanym z zaistnieniem na europejskim forum lobbingowym są również bariery świadomościowe, mające podłoże kulturowo-psychologiczne. Część z nich może być konsekwencją utożsamiania w Polsce lobbingu z korupcją lub co najmniej naginaniem prawa. Ta zniekształcona percepcja zjawiska lobbingu może powstrzymać polskich przedsiębiorców przed zabieganiem o swoje interesy w UE lub może sprawić, że zrozumieją oni taką potrzebę zbyt późno, gdy inni zdążą już przekonać instytucje UE do swojego stanowiska. Polscy producenci, handlowcy i ich organizacje powinni jak najprędzej poznać mechanizmy działania unijnego lobbingu oraz nawiązać odpowiednie

¹²⁶ Pogląd taki można sformułować na podstawie relacji mediów oraz publikacji o tematyce lobbingowej.

¹²⁷ Informacje ze strony internetowej <http://www.bogdangolik.pl>.

kontakty, aby wejść do środowiska lobbystów. Eurolobbying jest narzędziem i może być używany przez każdego, kto nauczy się nim posługiwać¹²⁸.

Recepta na sukces w Brukseli nie jest prosta. Ci, którzy chcą go odnieść, muszą posiadać, i to w stopniu nieprzeciętnym, następujące profesjonalne cechy: odpowiednie zasoby, sprawny wywiad gospodarczy, dobre kontakty z urzędnikami i politykami oraz, przede wszystkim, zdolność dostarczania decydom istotnych i pewnych informacji oraz zdolność prowadzenia konsultacji. Dobra reputacja, wiarygodność i zaufanie stanowią kluczowy kapitał lobbystów w Brukseli i nie tylko tam. Oznacza to, że styl prowadzenia lobbingu może być tak samo ważny, jak jego cele¹²⁹. Grupy interesu dopiero rozpoczynające swą aktywność na forum UE – głównie z nowo przyjętych krajów, w tym z Polski – by działać skutecznie, muszą nabyć potrzebną wiedzę i umiejętności, sprofesjonalizować swoje działania oraz znaleźć nowe źródła finansowania¹³⁰. Do aktywnej i profesjonalnej reprezentacji swoich interesów w Unii polskich przedsiębiorców i inne grupy powinna motywować zasada, że nieobecni nie mają racji.

Pewnej dozy optymizmu może krajowym przedsiębiorcom dostarczyć fakt, że coraz więcej polskich organizacji branżowych i społecznych ma status członka odpowiednich stowarzyszeń europejskich. Ponadto w Brukseli pojawia się coraz więcej bezpośrednich przedstawicielstw polskich grup interesu (zob. tabela 6). Jeszcze przed akcesją do Unii monitorowanie polityki europejskiej oraz promocja polskiej gospodarki odbywały się przede wszystkim drogą dyplomatyczną poprzez działalność Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej (zwane go Misją Polską przy UE), ambasady RP w Królestwie Belgii, ambasady RP przy NATO oraz ambasady RP przy OECD. Prekursorami lobbingu regionalnego w UE były regiony lubelski i podlaski, których przedstawiciele w 1999 r. założyli wspólnie stałe biuro w Brukseli – *Eastern Poland Euro Office*. Jeśli chodzi o lobbing gospodarczy, wymienić można powstałą w 1999 r., m.in. z inicjatywy Krajowej Izby Gospodarczej, Europejsko-Polską Reprezentację Organizacji Gospodarczych i Regionalnych (REPOER) oraz działające od czerwca 2001 r. brukselskie Biuro Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych. Interesy organizacji pozarządowych są natomiast reprezentowane przez Biuro Polskich Organizacji Pozarządowych w Brukseli, które zostało założone w 2000 r. przez dwadzieścia organizacji pozarządowych z całej Polski¹³¹.

¹²⁸ Fragment opracowany na podstawie: U. Kurczewska, M. Molęda-Zdziech, *Lobbying w Unii Europejskiej*, s. 133–208; informacje ze strony internetowej <http://www.bogdangolik.pl>; *Eurolobbying – Polscy przedsiębiorcy w UE*, wywiad z Bogdanem Golikiem dla tygodnika „Rynki zagraniczne”, http://www.exporter.pl/bazy/Info_obszerne/142.php.

¹²⁹ Zob. K. Charrad, *Lobbying the European Union*, s. 17–19.

¹³⁰ Zob. *ibidem*.

¹³¹ Omówienie na podstawie U. Kurczewska, M. Molęda-Zdziech, *Lobbying w Unii Europejskiej*, s. 133 i n.

17. Pięć kampanii lobbingowych

Pora przejść od teorii do praktyki lobbingu. Dalsza część pracy zawiera analizę pięciu starannie dobranych przypadków lobbingu gospodarczego. O wyborze tych właśnie przykładów decyduje ich reprezentatywność dla zagadnień powiązania realizacji strategii przedsiębiorstw z lobbingiem, różnorodność podejmowanych działań pod względem metod i form organizacyjnych lobbingu oraz doniosłość problemów, których działania te dotyczyły.

Pierwszy przykład dotyczy próby zmiany fińskiej polityki alkoholowej przez prywatnych przedsiębiorców w kontekście nowych możliwości pojawiających się w otoczeniu międzynarodowym. Przypadek ten ukazuje trudności prowadzenia lobbingu w warunkach zmonopolizowanego rynku alkoholu. Druga analiza obrazuje skuteczne kolektywne działania lobbingowe podejmowane przez opozycyjne koalicje przedsiębiorstw w sprawie projektu unijnej dyrektywy o ochronie praw autorskich twórców programów komputerowych. Kolejne studium przypadku przedstawia bardzo dobrze zorganizowaną kampanię lobbingową przemysłu tytoniowego prowadzoną przeciwko projektowanemu przez Unię Europejską zakazowi reklamy i sponsoringu wyrobów tytoniowych. Przykład ten oferuje przegląd większości dostępnych metod i form lobbingu korporacyjnego.

Następnie zaprezentowane zostaną dwa przykłady lobbingu na gruncie polskim. Przetarg na zakup Huty Częstochowa pokazuje starcie dwóch silnych grup lobbingowych z wykorzystaniem lobbingu politycznego oraz presji związków zawodowych. Natomiast przy okazji omówienia lobbingu rywalizujących ze sobą producentów samolotów wojskowych, trwającego przed oraz w trakcie przetargu prowadzonego przez polski rząd – analizując głównie lobbing polityczny oraz rolę mediów w kształtowaniu opinii publicznej na temat zakupu myśliwców.

Lobbing wokół fińskiej polityki alkoholowej, czyli jak przekonać państwo, by oddało część dochodowego rynku prywatnym przedsiębiorcom

Zarys problemu

W Finlandii, podobnie jak w innych krajach skandynawskich, alkohol jest traktowany jako substancja zdrowotnie i społecznie szkodliwa, a spożycie napojów alkoholowych podlega regulacjom prawnym od ponad stu lat. Produkcja i obrót alkoholem jest domeną państwa, a ściślej mówiąc, państwowego przedsiębiorstwa Alko będącego monopolistą w tym zakresie. W latach 1932–1995 Alko posiadało wyłączne prawa do produkcji, importu, eksportu oraz sprzedaży hurtowej i detalicznej wyrobów alkoholowych, zaś Rada Administracyjna (*Board of Administration*) przedsiębiorstwa uprawniona była do odgórnego ustalania cen napojów

alkoholowych w całym kraju¹³². W obliczu negocjacji i przystąpienia Finlandii do Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz tego, że w 1995 r. stała się ona pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, nastąpiło zderzenie odmiennych polityk alkoholowych – restrykcyjnej skandynawskiej i bardziej liberalnej unijnej. W Unii Europejskiej wyroby alkoholowe są uważane za artykuły spożywcze, podlegające wolnokonkurencyjnym regułom wymiany handlowej. Otwarcie fińskiego rynku wyrobów alkoholowych oznaczało pojawienie się konkurencji z zewnątrz oraz deregulację i, przede wszystkim, demonopolizację rynku krajowego. Podstawą prawną tych zmian miała być nowa ustawa alkoholowa (*Alcohol Act*). Sytuacja ta stanowiła dla prywatnych przedsiębiorstw szansę na wywalczenie jak najkorzystniejszych warunków prowadzenia biznesu poprzez wpływ na fińskie regulacje prawne dotyczące produkcji i handlu wyrobami alkoholowymi, które musiały zostać zmienione celem dostosowania do norm unijnych. Czy i w jaki sposób szansa, która pojawiła się w międzynarodowym i regulacyjnym otoczeniu przedsiębiorstw fińskiego sektora napojów alkoholowych, została wykorzystana? Jakie działania lobbingsowe miały miejsce? Kto je prowadził i kto był ich adresatem? I – co najważniejsze – na ile okazały się one skuteczne?

*Opis przypadku*¹³³

Jak już wspomniano, rynek wyrobów alkoholowych w Finlandii przez kilkadziesiąt lat zdominowany był przez państwowego monopolistę Alko. Przedsiębiorstwo to ustalało reguły gry i nic nie działo się bez jego zgody. Na mocy *Alcohol Act* (ustawy alkoholowej) z 1932 r. Alko mogło powierzać prywatnym osobom i przedsiębiorstwom produkcję wyrobów alkoholowych oraz ich sprzedaż w lokalach gastronomicznych. Przedsiębiorstwo w szerokim zakresie korzystało z tego prawa i, na przykład, nigdy samo nie produkowało piwa. Od 1932 r. prywatne przedsiębiorstwa uczestniczyły także w produkcji win owocowych i likierów. Uchwalenie w 1968 r. *Moderate Beer Act* upoważniło Alko do wydawania sklepom spożywczym oraz kawiarniom licencji uprawniającej do sprzedaży piwa o maksymalnej zawartości alkoholu 4,7%. Ustawa pozwalała także na wydawanie licencji dotyczącej handlu piwem prywatnym hurtownikom. Do lat 90. działania prywatnych przedsiębiorców sektora wyrobów alkoholowych oraz ich dochody były ściśle zależne od przedsiębiorstwa Alko, przez które byli oni licencjonowani oraz stale kontrolowani. Alko ustalało detaliczne ceny napojów alkoholowych, miało ogromną siłę przetargową w negocjowaniu cen, jakie płaciło za zakup wyrobów produkowanych przez prywatnych wytwórców, oraz wysokości prowizji ze sprzedaży alkoholu w lokalach gastronomicznych. Ponadto Alko chroniło prywatnych

¹³² M. Alavaikko, E. Österberg, *The influence of economic interests on alcohol control policy: a case study from Finland*, „Addiction”, Vol. 95, grudzień 2000, s. 566.

¹³³ Poniższy fragment został opracowany na podstawie: M. Alavaikko, E. Österberg, *The influence of economic interests on alcohol control policy...*

przedsiębiorców przed międzynarodową konkurencją. Na początku lat 90. sytuacja w sektorze wyrobów alkoholowych wyglądała następująco. Alko oraz licencjonowane przez nie sklepy spożywcze i ich sieci prowadziły sprzedaż detaliczną. Napoje alkoholowe sprzedawano również w restauracjach i kawiarniach, przy czym Alko posiadało dwie własne sieci restauracji. Produkcja alkoholu należała do browarów, do Alko oraz do producentów win i likierów. Import i eksport napojów alkoholowych objęte były monopolem Alko, co sprawiało, że przedsiębiorstwo to było praktycznie jedynym podmiotem zajmującym się handlem zagranicznym wyrobami alkoholowymi. Wyjątek stanowili pracujący w Finlandii przedstawiciele zagranicznych producentów. Alko było więc głównym aktorem gospodarczym i społecznym przemysłu alkoholowego, pełniącym dwojaką rolę – z jednej strony stanowiło organ administracyjny, z drugiej zaś pełniło funkcje czysto komercyjne. Przedsiębiorstwo podlegało także pewnym regulacjom prawnym i wpływom ze strony różnych ministerstw oraz parlamentu. Na jego działalność największy wpływ miało Ministerstwo Spraw Społecznych i Zdrowia, a także Ministerstwo Handlu i Przemysłu oraz Ministerstwo Finansów, które interesowało się wpływami z podatków płaconych przez Alko oraz efektem inflacyjnym potencjalnych podwyżek cen alkoholu.

W 1987 r. powołany został *Alcohol Committee*, którego głównym zadaniem było przedstawienie zaleceń i wytycznych co do kształtu przyszłej polityki alkoholowej. W czasie prac Komitetu (1987–1989) proces integracji europejskiej w zasadzie nie był postrzegany jako źródło zagrożenia dla skandynawskich monopolistycznych rynków wyrobów alkoholowych. Przeważał pogląd, że do ściślejszej współpracy ze Wspólnotą Europejską wystarczą tylko nieznaczne modyfikacje systemu monopolistycznego. W swoim końcowym raporcie z przeprowadzonych prac, opublikowanym w styczniu 1989 r., Komitet nie postulował żadnych zmian struktury fińskiego monopolu alkoholowego, nie stwierdził również podstaw do zezwolenia na reklamy napojów alkoholowych ani do zwiększenia ich dostępności w celu promowania turystyki. Komitet m.in. opowiadał się także za zwiększeniem poziomu podatków na wyroby alkoholowe oraz za zmniejszeniem eksportu piwa. Zwyczajem w Finlandii jest dostarczanie raportów z prac różnych komitetów m.in. zainteresowanym daną kwestią grupom interesu, by mogły one przedstawić w danej sprawie swoją pisemną opinię. W przypadku raportu *Alcohol Committee* z 1989 r. komentarze wyśtosowały także prywatne grupy interesów: *Finnish Food and Drink Industries Federation* oraz *Central Board of Commerce*. Raport nie spotkał się jednak ze szczególną krytyką środowisk biznesowych.

W listopadzie 1991 r. fińskie Ministerstwo Finansów powołało grupę zadaniową mającą opracować projekt nowego systemu opodatkowania wyrobów alkoholowych, który byłby zgodny z wymogami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, do którego Finlandia chciała wkrótce przystąpić. Na podstawie raportu z prac grupy zadaniowej parlament przyjął w czerwcu 1994 r. *Act on Taxation of Alcoholic Beverages* (ustawę o opodatkowaniu napojów alkoholowych). Reformę podatkową przeprowadzono w taki sposób, że nie zmniejszyła ona ogólnych wpły-

wów podatkowych do budżetu państwa, a jedynie zróżnicowała stawki podatku na poszczególne wyroby alkoholowe. W konsekwencji opodatkowanie niektórych gatunków alkoholi zmniejszyło się, innych zaś wzrosło. Wprawdzie relatywne opodatkowanie różnych napojów alkoholowych spotkało się z krytyką, jednakże nikt nie domagał się jednoznacznego obniżenia wysokich stawek podatków nałożonych na alkohol w ogóle.

Fińskie Ministerstwo Spraw Społecznych i Zdrowia utworzyło w marcu 1992 r. grupę zadaniową, zwaną grupą Hertzena, która miała przygotować reformę starej ustawy alkoholowej, *Alcohol Act* z 1968 r. Grupa Hertzena miała ustalić, jakie zmiany w ustawodawstwie dotyczącym wyrobów alkoholowych są konieczne, głównie z perspektywy przystąpienia do EOG oraz ewentualnego późniejszego członkostwa w UE. W końcowym raporcie ze swoich prac grupa Hertzena proponowała całkowite zniesienie monopolu w zakresie importu i eksportu wyrobów alkoholowych. W zakresie sprzedaży hurtowej oraz produkcji alkoholu postulowała zaś stopniowe likwidowanie rynku monopolistycznego. Raport ten stał się podstawą rządowej propozycji zniesienia monopolu alkoholowego z czerwca 1994 r. Jednakże w tym samym miesiącu *EFTA Surveillance Authority* (ESA), organ odpowiedzialny za nadzór i wykonywanie postanowień umowy o EOG, wystosowała do rządu fińskiego oficjalne wezwanie do przedstawienia planu zniesienia monopolu Alko i jego reorganizacji. W tej sytuacji fiński rząd zmienił projekt ustawy alkoholowej, proponując zniesienie wszystkich wyłącznych praw Alko z początkiem 1995 r., z wyjątkiem monopolu na sprzedaż detaliczną wyrobów alkoholowych. Utrzymanie owego monopolu było spójne ze społecznymi i zdrowotnymi zasadami kontroli spożycia alkoholu. Jak się później okazało, decyzja ta byłaby również zgodna z prawem unijnym, o czym świadczy wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 1997 r. w sprawie *Systembolaget*, szwedzkiego monopolisty w zakresie sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych. ETS uznał działalność *Systembolaget* za zgodną z postanowieniami traktatów UE.

Rządowy projekt ustawy alkoholowej trafił do fińskiego parlamentu, gdzie stał się przedmiotem dyskusji w Komitecie Finansowym oraz Komitecie Spraw Społecznych i Zdrowia. Udział w tych dyskusjach mogły wziąć organizacje i grupy interesu, przedstawiając swoje punkty widzenia i propozycje. Z tego względu uchwalenie w 1994 r. *Alcohol Act* można uznać za rezultat procesu ścierania się różnych interesów gospodarczych w kwestii kierunków zmian systemu kontroli sektora alkoholowego. Środowiska biznesu w debacie na temat nowej ustawy skoncentrowały się na pięciu kwestiach.

Pierwszą było złagodzenie zakazu reklamy alkoholu. Zakaz ten obowiązywał w Finlandii od 1977 r. Rządowy projekt nowej ustawy alkoholowej nie przewidywał żadnych zmian w tym zakresie. Temat podjął jednak parlamentarny Komitet Spraw Społecznych i Zdrowia, a prywatne grupy interesu odegrały w tej sprawie znaczącą rolę. Grupy te podkreślały, że reklamowanie alkoholu stanowi bardzo ważny czynnik zapewniający konkurencyjność i równorzędną pozycję na krajowym oraz międzynarodowym rynku. Także przedstawiciele przemysłu reklamo-

wego oraz prasy opowiadali się za natychmiastowym bądź stopniowym zniesieniem zakazu. Wiele głosów proponowało w pierwszej kolejności zezwolenie na reklamę napojów o zawartości alkoholu poniżej 22%. Komitet Spraw Społecznych i Zdrowia utrzymywał jednak, że reklama alkoholu wpływa na zwiększenie jego ogólnego spożycia. W celu zapewnienia konkurencyjności krajowego sektora wyrobów alkoholowych komitet zgodził się na reklamowanie słabych alkoholi. To stanowisko poparł również parlament. Reklamowanie słabych alkoholi zostało jednak obwarowane surowymi i skomplikowanymi przepisami. Wpływ na te restrykcje miały głównie przepisy prawa wspólnotowego – w Unii Europejskiej podlegały im wszystkie napoje, w których zawartość alkoholu przekraczała 1,2% (w Finlandii napojów o zawartości alkoholu niższej niż 2,8% nie uznawano za napoje alkoholowe).

Drugą sprawą, o którą walczyły grupy interesu, było zlikwidowanie monopolu na sprzedaż detaliczną wyrobów alkoholowych, którego utrzymanie w niezmiennym formie przewidywał rządowy projekt ustawy. *Central Chamber of Commerce, Confederation of Finnish Industry and Employers, Finnish Food Marketing Association*, a także inne organizacje proponowały całkowite zniesienie wyłącznych praw Alko do sprzedaży alkoholu. Komitet Spraw Społecznych i Zdrowia nie był skłonny poprzeć tak daleko idących zmian. W konsekwencji Alko utrzymało monopol na sprzedaż detaliczną wyrobów alkoholowych. Kolejne dyskusje wzbudził inny aspekt tej sprawy – reorganizacja Alko. Z początkiem 1995 r. miała zostać utworzona Alko Group, składająca się z trzech spółek: Primalco – firmy produkcyjnej, Arctia – sieci restauracji oraz Alko – spółki, która miała utrzymać status monopolisty w zakresie detalicznej sprzedaży alkoholu. Zniesienie monopolu Alko w zakresie produkcji, importu, eksportu oraz sprzedaży hurtowej wyrobów alkoholowych postulowane w rządowym projekcie ustawy alkoholowej, a potem zatwierdzone przez parlament – oznaczało, że Primalco i Arctia będą od tej pory działały w warunkach konkurencji. Monopol nowej spółki Alko miał stać na straży społecznych celów polityki alkoholowej. Pojawiły się jednak poważne wątpliwości, zgłaszane przede wszystkim przez Ministerstwo Handlu i Przemysłu, *Finnish Competition Authority* oraz *Wines and Spiritus Section of the Finnish Foreign Trade Agent's Federation*, a dotyczące tego, czy nowe Alko może bezstronnie wypełniać powierzoną mu rolę, będąc jednocześnie członkiem komercyjnej Alko Group. Alko (Group), będące autorem projektu nowej organizacji przedsiębiorstwa, było także jego najgorętszym propagatorem. Zdołało również przekonać rząd, który zaakceptował reorganizację firmy w proponowanym przez nią kształcie. Firma Alko Group zaczęła formalnie funkcjonować od stycznia 1995 r.

Działania lobbingsowe w kolejnej kwestii związanej z ustawą alkoholową prowadzono na rzecz wprowadzenia do sklepów spożywczych innych rodzajów napojów alkoholowych (dotychczas sklepy te mogły sprzedawać tylko piwo o zawartości alkoholu do 4,7%, tzw. *medium beer*) oraz prawa sprzedaży piwa w kioskach spożywczych. *Wines and Spiritus Section of the Finnish Foreign Trade Agent's Federation, Wines and Liqueur Section of the Finnish Food and Drink Industries'*

Federation oraz *Finnish Federation of Brewing Industry* postulowały wprowadzenie do sprzedaży w sklepach spożywczych i kawiarniach wszystkich napojów alkoholowych, w których zawartość alkoholu nie przekracza 4,7%. Postulat ten częściowo uwzględniono w *Alcohol Act* z 1994 r. Ustawa *Medium Beer Act* z 1968 r. zabraniała sprzedaży tzw. *medium beer* w kioskach. Jednak rząd w projekcie ustawy alkoholowej nie zawarł tych samych regulacji. Wykorzystując okazję, stowarzyszenie właścicieli kiosków domagało się złagodzenia zakazu i pozwolenia na sprzedaż *medium beer* i innych napojów o maksymalnej zawartości alkoholu 4,7%. Przeciwnie stanowisko w tej sprawie zajął związek zawodowy *Union of Commercial Employees*. W rezultacie ustawodawca przychylił się do propozycji stowarzyszenia kioskarzy, jednak Ministerstwo Spraw Społecznych i Zdrowia dodało swoją interpretację nowego przepisu, mówiącą, że sprzedaż alkoholu musi odbywać się wewnątrz sklepu/kiosku. Dlatego też kioski sprzedające towary przez „okienko” nie mogły handlować napojami alkoholowymi.

O swoje interesy przy okazji prac nad nową ustawą postanowiły zadbać również prywatne wiejskie winiarnie oraz producenci tradycyjnego piwa *sahti*¹³⁴. Wytwórcy ci starali się o pozwolenie na bezpośrednią sprzedaż detaliczną swoich produktów, które do tej pory mogli rozprowadzać tylko poprzez sieć sklepów Alko. Aktywność fińskich producentów win oraz *Central Union of Agricultural Producers* doprowadziła do podjęcia dyskusji na ten temat w Komitecie Spraw Społecznych i Zdrowia. Wytwórcy win uzasadniali swoje żądania koniecznością uczciwej konkurencji – gdyby ich produkty miały być rozprowadzane wyłącznie w sieci sklepów Alko Group, przedsiębiorstwo to, będące także producentem win, byłoby zarazem ich konkurentem oraz dystrybutorem ich wyrobów. *Central Union of Agricultural Producers* utrzymywała zaś, że taka zmiana przepisów przyczyni się do ożywienia gospodarczego terenów wiejskich i zwiększenia zatrudnienia na tych obszarach. Pomimo sprzeciwu Ministerstwa Spraw Społecznych i Zdrowia parlament przychylił się do stanowiska większości członków Komitetu Spraw Społecznych i Zdrowia, uprawniając producentów win i piwa *sahti* do bezpośredniej sprzedaży swoich własnych wyrobów, w których zawartość alkoholu nie przekracza 13%, pod warunkiem, że sprzedaż odbywa się w miejscu produkcji lub jego bliskim sąsiedztwie.

Alcohol Act pozbawiał Radę Administracyjną Alko prawa ustalania cen napojów alkoholowych. Zmiana ta, a także zniesienie monopolu Alko, oznaczała konieczność reorganizacji funkcji administracyjnych w zakresie polityki alkoholowej. Była to następna kwestia budząca zainteresowanie gospodarczych grup interesu. Możliwe były dwa scenariusze: centralizacja funkcji administracyjnych i utworzenie w tym celu nowego organu władzy państwowej lub decentralizacja – przynajmniej w zakresie nadawania licencji na produkcję bądź handel alkoholem – do poziomu prowincji i samorządów miejskich. Propozycja rządowa zakładała

¹³⁴ *Sahti* to piwo typu *ale* o zawartości alkoholu około 5%, wytwarzane metodami tradycyjnymi.

utworzenie centralnego organu administracyjnego, a także powierzała licencjonowanie sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości alkoholu do 4,7% okręgowym radom administracyjnym. Propozycja ta wywołała żywą debatę, w której udział wzięli przedstawiciele biznesu. Domagali się oni większej centralizacji funkcji administracyjnych w obawie o to, że decentralizacja w zakresie nadawania licencji doprowadzi do nierównego traktowania przedsiębiorców w różnych częściach kraju. Pomimo tych sprzeciwów parlament przyjął propozycję rządu.

Po uchwaleniu *Alcohol Act* w 1994 r. aktorzy sektora wyrobów alkoholowych nie zaprzestali działań lobbingowych, nie były one już jednak tak liczne i intensywne jak w trakcie debaty nad kształtem ustawy alkoholowej. Lobbing po 1994 r. koncentrował się wokół takich kwestii, jak: zmiana struktury Alko Group, poziom podatku akcyzowego oraz dalsza liberalizacja przepisów dotyczących sprzedaży detalicznej alkoholu zmierzająca do obalenia monopolu Alko. W wyniku tych działań firma Alko Group została na mocy decyzji państwowej ze stycznia 1998 r. podzielona na dwa niezależne przedsiębiorstwa: Alko, monopolistę w zakresie sprzedaży detalicznej, podlegające Ministerstwu Spraw Społecznych i Zdrowia, oraz firmę Altia Group, utworzoną z pozostałych spółek i podlegającą Ministerstwu Handlu i Przemysłu. Walka o obniżenie akcyzy na alkohol nie zakończyła się sukcesem przedsiębiorców, mimo że za ich stanowiskiem przemawiały następujące fakty: znacząco wzrosła ilość zwolnionych od cła napojów alkoholowych przywożonych do Finlandii przez wracających turystów; od czasu przystąpienia Finlandii do EOG oraz UE nasilił się przemysł alkoholu; zwiększył się także odsetek nieodnotowanego spożycia alkoholu w stosunku do jego ogólnej konsumpcji. Nie pomogły ekspertyzy ekonomiczne wyliczające korzyści z obniżki podatków ani wyniki sondaży na temat importu alkoholu przez turystów, przeprowadzonych przez Instytut Gallupa. Władze nie zaakceptowały projektów obniżki podatku akcyzowego, które przedstawiły m.in. *Finnish Federation of the Brewing and Soft Drinks Industry* oraz firma Marli, największy producent win owocowych i likierów. W 1998 r. o 17% obniżono akcyzę na wina, natomiast w przypadku wszystkich pozostałych alkoholi wysokość akcyzy została utrzymana na nominalnym poziomie z 1995 r. Przyczyną tak sztywnego stanowiska rządu mogła być konieczność utrzymania odpowiedniej wysokości wpływów do budżetu państwa. Lobbing w sprawie zmniejszenia akcyzy mógł przegrać z naciskami na obniżenie innych podatków, przede wszystkim podatku dochodowego, za czym przemawiał argument dotyczący konieczności przyspieszenia wzrostu gospodarczego i spadku stopy bezrobocia. Mimo intensywnych działań lobbingowych nie powiodły się także próby zniesienia monopolu Alko. Przeprowadzono w tym celu kampanie, wysłuchania publiczne, organizowano meetingi, składano oświadczenia i apele z podpisaniami dziesiątek parlamentarzystów i kandydatów do Europarlamentu. Wszystkie te wydarzenia zostały nagłośnione w mediach. Pomimo tego Ministerstwo Spraw Społecznych i Zdrowia nie zmieniło decyzji o utrzymaniu monopolu w zakresie sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych, uzasadniając to względami polityki społecznej i prozdrowotnej. Udało się natomiast doprowadzić do zniesienia

w 1995 r. zakazu reklamy napojów alkoholowych o zawartości alkoholu do 22%. Największym jednak sukcesem wydaje się wywalczenie przez producentów win z terenów rolniczych prawa do sprzedaży swoich wyrobów także w niedziele, które zaczęło obowiązywać od połowy 1998 r.

Wnioski

W świetle raportu przedstawionego w 1989 r. przez *Alcohol Commitee* oraz reakcji na niego nasuwa się wniosek, że pod koniec lat 80. zarówno fińskie władze, jak i prywatni uczestnicy sektora wyrobów alkoholowych nie dostrzegali bądź nie rozumieli w pełni wyzwania, przed którym stanęli w związku z integracją europejską. Do roku 1994 naciski na zmianę fińskiego systemu kontroli wyrobów alkoholowych pochodziły w przeważającej mierze z zewnątrz – ich źródłem były warunki przystąpienia do EOG oraz warunki ewentualnego późniejszego członkostwa w UE. Krajowe gospodarcze grupy interesu związane z sektorem alkoholowym nie podejmowały znaczących prób wpłynięcia na modyfikację systemu monopolistycznego aż do czasu rozpoczęcia debaty wokół projektu nowej ustawy alkoholowej *Alcohol Act*.

Działania lobbingowe wokół ustawy alkoholowej z 1994 r. nie przyniosły co prawda spektakularnych sukcesów przedsiębiorców, były jednak ważną demonstracją ich gospodarczych interesów oraz przełamywały barierę, także psychologiczną, którą stwarzał zamknięty, monopolistyczny rynek. Zabrakło, być może, doświadczenia i profesjonalnych metod lobbingu, takich jak np. ekspertyzy, wsparcie środowisk badawczych, gotowe projekty ustaw. Można spekulować, czy korzystne nie okazałoby się szukanie sojuszników wśród europejskich stowarzyszeń branżowych, zabieganie o poparcie władz UE dzięki zatrudnieniu brukselskich lobbyistów oraz dążenie do zainteresowania sprawą europejskich mediów. Gdyby rzecz miała miejsce dzisiaj, lobbing na poziomie Wspólnoty Europejskiej byłby działaniem niezbędnym i priorytetowym. Widoczne są jednak postępy w tym względzie, o czym świadczą m.in. różnorodne metody lobbingu stosowane po 1995 r. w kwestii zniesienia monopolu Alko na sprzedaż detaliczną alkoholu. Niekwestionowanym sukcesem lobbingowym były natomiast działania prywatnych wytwórców win, których przykład pokazuje, że ci z pozoru mniejsi – pod względem rozmiarów produkcji i przychodów – gracze okazali się najbardziej skuteczni w walce o swoje interesy. Gdy winiarnie z terenów rolniczych uzyskały licencję na sprzedaż detaliczną swoich win, zaczęły domagać się prawa sprzedaży swoich wyrobów także w niedziele. Uzyskawszy i to prawo, przedsiębiorcy ci rozpoczęli lobbing na rzecz uzyskania zezwolenia na sprzedaż produkowanych przez siebie likierów¹³⁵.

Po roku 1995 pojawili się całkowicie nowi aktorzy i potencjalni lobbyści, tacy jak fińscy importerzy i hurtownicy wyrobów alkoholowych, a także cały szereg

¹³⁵ Zob. M. Alavaikko, E. Österberg, *The influence of economic interests on alcohol control policy...*, s. 576.

przedsiębiorców, organizacji i grup interesu z innych krajów unijnych. Ponadto, po złagodzeniu zakazu reklamy alkoholu agencje reklamowe i media zaczęły bardziej interesować się sytuacją w sektorze alkoholowym, a nawet na nią wpływać – pojawili się więc również gracze spoza sektora. Co się tyczy lobbingu w sprawie obniżki podatku akcyzowego na wyroby alkoholowe, doszło do rywalizacji z innymi grupami interesu – ze zwolennikami redukcji podatku dochodowego. Pokazuje to, jak licznych aktorów i jak wiele scenariuszy trzeba uwzględnić, opracowując strategię lobbingową. Nie wystarczy brać pod uwagę jedynie uczestników sektora i otoczenia regulacyjnego. By trafnie zdefiniować wszystkich sprzymierzeńców i przeciwników, należy dokonać niezwykle obszernego oglądu, analizując także podmioty, które mogą mieć zupełnie odmienne interesy, lecz na przykład z punktu widzenia interesów państwa ich realizacja może wykluczać realizację celów innych grup.

Likwidacja monopolu Alko oraz pozbawienie go funkcji administracyjnych spowodowały pojawienie się nowych ośrodków władzy w zakresie regulacji rynku wyrobów alkoholowych. Taka decentralizacja może powodować pewną niestabilność i z pewnością utrudnia identyfikację decydentów w konkretnej sprawie. Obecni lobbyści muszą wykazać się jeszcze większą biegłością w znajomości procedur administracyjnych i przepisów prawa. Po przystąpieniu Finlandii do UE nastąpiło także przesunięcie wielu uprawnień decyzyjnych ze szczebla krajowego na wspólnotowy z zachowaniem zasady supremacji¹³⁶, co rodzi konieczność prowadzenia lobbingu europejskiego. To, jak duży wpływ na sytuację na fińskim rynku wyrobów alkoholowych mogą mieć decydenci unijni, widać na przykładzie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, którego wyrok z 1997 r. w sprawie Systembolaget, szwedzkiego monopolisty w zakresie sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych, wciąż skutecznie uniemożliwia likwidację monopolu fińskiego Alko w tym zakresie¹³⁷.

Działania lobbingowe w kwestii polityki alkoholowej mające miejsce w latach 90. w Finlandii są niewątpliwie przykładem lobbingu reaktywnego. Fińscy przedsiębiorcy nie byli inicjatorami zmian. Sytuację sprzyjającą walce o swoje interesy wytworzyły siły z otoczenia międzynarodowego, a aktywność w debacie na temat nowych regulacji rynku alkoholowego w dużej mierze umożliwiły przedsiębiorcom władze państwowe, zapraszając ich do wyrażenia swej opinii. Analiza powyższego przypadku nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy przyczyną takiej postawy w większym stopniu była krótkowzroczność przedsiębiorców, rozumiana jako niedostrzeżenie trendów zachodzących w makrootoczeniu lub niewystarczające uwzględnianie ich we własnych strategiach biznesowych, czy też przyczyną tą były przesadna asekuracja lub wyuczona bierność, stanowiące konsekwencję kilkadziesiąt lat funkcjonowania rynku monopolistycznego.

¹³⁶ Prawo wspólnotowe ma zawsze pierwszeństwo nad przepisami prawa krajowego, także nad ustawą zasadniczą.

¹³⁷ ETS uznał działalność Systembolaget za zgodną z postanowieniami traktatów Unii Europejskiej.

***Co wolno zrobić z programem komputerowym
– walka opozycyjnych koalicji lobbingowych o kształt dyrektywy UE
o ochronie praw autorskich twórców oprogramowania***

Zarys problemu

W czerwcu 1988 r. Komisja Europejska opublikowała zieloną księgę o prawach autorskich. Fakt ten rozpoczął prawdziwą batalię lobbingową w sprawie dyrektywy Komisji Europejskiej o ochronie praw autorskich twórców programów komputerowych (91/250/EEC). Intensywne działania lobbingowe zwolenników i przeciwników projektu KE trwały niemal trzy lata. 14 maja 1991 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła dyrektywę.

Założeniem tych regulacji było zapewnienie prawnej ochrony praw autorskich do oprogramowania komputerowego podobnej do tej, którą otrzymały utwory literackie na mocy konwencji berneńskiej. W celu zapewnienia wolnej konkurencji dyrektywa dopuszcza tzw. *reverse engineering*¹³⁸ (RE) czy dekompilację oprogramowania bez zgody jego autora, jednak tylko wtedy, kiedy jest to niezbędne do osiągnięcia współoperatywności (*inter-operability*) programów komputerowych stworzonych niezależnie i podlegających konwencji berneńskiej. Dyrektywa UE pozwala na przeprowadzanie RE tylko w celu edukacyjnym, w ramach badań naukowych lub w celu znalezienia specyficznych cech oprogramowania, które pozwolą na osiągnięcie kompatybilności z innymi programami czy innym systemem. RE powinien ograniczać się do tych części oprogramowania, które są niezbędne do zapewnienia współoperatywności. Legalny użytkownik może utworzyć kopię zapasową oprogramowania, a także badać, sprawdzać oraz poprawiać owo oprogramowanie, o ile umowa z właścicielem praw autorskich nie stanowi inaczej. Zakazany jest natomiast taki RE, który prowadziłby do stworzenia całkowicie nowego, potencjalnie konkurencyjnego programu komputerowego¹³⁹. Większość działań lobbingowych związanych z dyrektywą o prawnej ochronie praw autorskich oprogramowania komputerowego koncentrowała się właśnie wokół kwestii *reverse engineering*. Uczestnicy sektora IT, a zwłaszcza producenci sprzętu komputerowego, utworzyli dwa opozycyjne obozy, z których jeden lobbował na rzecz zezwolenia na RE, drugi zaś walczył o jego ustawowy zakaz. Oba obozy utworzyły koalicje *ad hoc* zrzeszające indywidualne

¹³⁸ *Reverse engineering* to proces analizowania istniejącego programu lub systemu komputerowego w celu zidentyfikowania jego komponentów oraz powiązań między nimi i przedstawienia tego programu/systemu w innej formie lub na innym poziomie abstrakcji. RE przeprowadza się najczęściej, aby przeprojektować system w celu lepszej obsługiwalności lub w celu stworzenia jego kopii bez dostępu do oryginalnego projektu (*FOLDOC. Słownik terminów komputerowych*, <http://szukaj.wp.pl>, tłumaczenie własne).

¹³⁹ Zob. B. Pijnenburg, *EU lobbying by ad hoc coalitions: an exploratory case study*, „Journal of European Public Policy”, 2 czerwca 1998, s. 308–309.

przedsiębiorstwa¹⁴⁰, które mogą stanowić bardzo efektywną formę organizacyjną lobbingu korporacyjnego. Jakie strategie i metody obrały obie koalicje? Które z nich były skuteczne, a gdzie popełniono błędy?

Opis przypadku¹⁴¹

O zamiarze wprowadzenia prawnej ochrony praw autorskich twórców programów komputerowych było wiadomo od 1985 r., kiedy opublikowano białą księgę o jednolitym rynku europejskim. Wielu uczestników sektora IT z zadowoleniem czekało na harmonizację ustawodawstwa państw członkowskich UE w zakresie praw autorskich do oprogramowania komputerowego. Część oczekujących żywiła jednak wyraźną obawę, czy projekt Komisji Europejskiej w tej kwestii nie będzie sprzeczny z ich interesami. Pomimo tego większość przedsiębiorstw preferowała sytuację braku decyzji w tej sprawie, uważając istniejące rozbieżności w prawie autorskim poszczególnych krajów UE oraz brak przejrzystości obowiązujących przepisów za mniejsze zło. Stanowisko to uległo zmianie po oficjalnym zaprezentowaniu w kwietniu 1989 r. propozycji dyrektywy o prawnej ochronie praw autorskich do oprogramowania komputerowego, która nie pozwalała użytkownikom oprogramowania na żadne odstępstwa od tych praw. Wtedy też wielu przedsiębiorców i innych obserwatorów zauważyło, że proponowane rozwiązanie może służyć interesom jednych firm komputerowych w większym stopniu niż innych¹⁴², wskazując m.in. na to, że pewne przedsiębiorstwa należące do obozu przeciwników *reverse engineering* dzięki dostępowi do instytucji unijnych z odpowiednim wyprzedzeniem przekonały do swoich racji urzędników, którzy potem pracowali nad projektem dyrektywy. Wiosną 1989 r. większość przedstawicieli biznesu komputerowego zajęła oficjalne stanowisko w sprawie proponowanej przez KE dyrektywy. Na początku przeważały poglądy aprobujące projekt, podzielane przez liczne Eurogrupy, takie jak: *EC Committee of AmCham*, *European Association of Manufacturers of Business Machines and Data Processing Equipment* (EUROBIT), *European Computing Services Association* (ECSA) i *European IT Round Table*. Jednak już kilka miesięcy później zaczęła tworzyć się silna opozycja względem początkowej wersji dyrektywy proponowanej przez KE, a kilka dużych korporacji komputerowych wyraziło swe zaniepokojenie bezwarunkowym zakazem RE. Doprowadziło to do polaryzacji stanowisk wewnątrz zaangażowanych w sprawę stowarzyszeń europejskich (UNICE, *EC Committee of AmCham*, EUROBIT,

¹⁴⁰ B. Pijnenburg rozróżnia dwa typy koalicji *ad hoc*: koalicje, w skład których wchodzi indywidualne przedsiębiorstwa, oraz koalicje złożone z organizacji/stowarzyszeń biznesowych.

¹⁴¹ Poniższy fragment został opracowany na podstawie: B. Pijnenburg, *EU lobbying by ad hoc coalitions...*, s. 303–320.

¹⁴² W „The Economist” z 22 września 1990 r. czytamy: „The original draft of Commission’s software directive would, in effect, have banned any [...] work-alike software without permission – so putting the IBM-compatible PC industry at IBM’s mercy.”

ECSA, *European IT Round Table*). Próby wypracowania wewnętrznego kompromisu okazały się nieskuteczne. W tej sytuacji przedsiębiorstwa sektora IT postanowiły podjąć bardziej bezpośrednie działania lobbingowe i utworzyły koalicję *ad hoc*. Firmy popierające dyrektywę KE założyły *Software Action Group for Europe* (SAGE), natomiast opozycja powołała *European Committee for Interoperable Systems* (ECIS)¹⁴³. Wtedy to Eurogrupy zajęły neutralne stanowisko w sprawie proponowanej dyrektywy, a ich rola ograniczyła się do roli obserwatorów.

Koalicję ECIS uformowały przedsiębiorstwa takie, jak: Fujitsu, Bull, Unisys, Amstrad, Olivetti, ICL i NCR. Ich zarządy uznały, że tak restrykcyjna ochrona prawna programów komputerowych, proponowana przez KE, godzi w zasady wolności informacji. Przedstawiciele ECIS stwierdzili, że zakaz stosowania RE uniemożliwi rozwój kompatybilnego i współoperatywnego sprzętu komputerowego. Podkreślali także potrzebę ochrony europejskiego sektora IT, ponieważ zakaz RE doprowadziłby ich zdaniem do nadmiernej przewagi głównych pozaeuropejskich producentów oprogramowania (posiadających liczne prawa autorskie), którym już udało się pozycjonowanie swoich produktów na światowym rynku IT jako standardów. Ponadto, według ECIS, obowiązujące regulacje unijne dotyczące konkurencji i swobodnego przepływu dóbr i usług nie umożliwiały adekwatnego rozwiązania tego problemu.

SAGE była koalicją utworzoną przez korporacje: IBM, Philips, Siemens, Apple, Microsoft oraz Lotus. Popierała ona proponowany przez KE projekt dyrektywy. Zdaniem przedstawicieli SAGE zezwolenie na dokonywanie RE bez zgody posiadacza praw autorskich byłoby rażącym i karygodnym naruszeniem postanowień konwencji berneńskiej. Taka zgoda byłaby równoznaczna z legalizacją piractwa i mogłaby mieć katastrofalne skutki dla firm, które zainwestowały w badania i rozwój (B+R) oprogramowania komputerowego. Co więcej, koalicjanci twierdzili, że RE nie jest konieczne do osiągnięcia współoperatywności ani do realizacji innych zgodnych z prawem interesów któregośkolwiek użytkownika programu komputerowego. Utrzymywali również, że wszelkie potrzebne informacje uzyskać można poprzez konwencjonalne używanie programu oraz przestudiowanie dokumentacji, którą producenci na bieżąco udostępniają swoim klientom. Według SAGE unijne przepisy i mechanizmy kontroli wolnej konkurencji oraz swobodnego przepływu dóbr i usług zapewniają użytkownikom oprogramowania wystarczającą ochronę przed nieuczciwym postępowaniem firm komputerowych.

W październiku 1989 r. Komitet Ekonomiczno-Społeczny ustosunkował się do pierwszego projektu dyrektywy Komisji Europejskiej, w pełni aprobując pogląd Komisji, że restrykcyjna formuła konwencji berneńskiej jest najbardziej odpowiednim typem regulacji chroniących oprogramowanie komputerowe. Dwa miesiące później Rada UE ds. Rynku Wewnętrznego obradowała nad możliwościami rozwiązania problemu praw autorskich do programów komputerowych, nie zdołała jednak osiągnąć porozumienia w tej sprawie. Czekając na opinię Parlamentu Eu-

¹⁴³ Sama nazwa koalicji wskazywała, że walczyła ona przede wszystkim o możliwość *reverse engineering*, który był główną kwestią sporną związaną z dyrektywą KE.

ropejskiego, zdecydowano, że KE powinna ponownie zająć się tą kwestią, tym razem we współpracy z wyznaczoną grupą zadaniową Rady UE oraz Komitetem Stałych Przedstawicieli (COREPER). Komisja Europejska znalazła się w impasie. Dyrektoriat Generalny (DG) III nie chciał pójść na żaden kompromis w sprawie *reverse engineering*, z kolei DG IV (Konkurencja) oraz DG XIII (Telekomunikacja, Przemysł Informatyczny i Innowacje) opowiadały się za liberalizacją przepisów pod pewnymi warunkami. DG XIII szczególnie obawiał się tego, że europejski przemysł komputerowy nie będzie w stanie dotrzymać kroku swoim konkurentom pod względem B+R oraz innowacji oprogramowania. DG IV chciał natomiast zapobiec osiągnięciu przez firmy komputerowe pozycji monopolistycznej.

Pod koniec 1989 r. stanowiska ECIS i SAGE, a także innych grup i osób zainteresowanych kwestią RE oraz praw autorskich do oprogramowania komputerowego stały się tak odmienne i nieprzejednane, że wydawało się, iż zamiar harmonizacji prawa autorskiego do programów komputerowych w poszczególnych krajach UE zostanie porzucony lub przynajmniej czasowo wstrzymany. Takie pasywne rozwiązanie, czyli sytuacja braku decyzji, preferowane było przez niektóre środowiska, m.in. IBM. Wkrótce jednak zwolennicy projektu dyrektywy ponownie zdobyli przewagę w działaniach lobbingsowych. Ponadto do gry wkroczył Parlament Europejski, którego opinia miała przełamać impas.

W obrębie Parlamentu Europejskiego projektem dyrektywy zajął się Komitet Spraw Prawnych i Praw Obywatelskich. W maju 1990 r. Komitet przedstawił szereg modyfikacji propozycji KE, które mogłyby znacznie zliberalizować przepisy dotyczące RE. Propozycja została entuzjastycznie przyjęta przez ECIS. SAGE z kolei natychmiast zarzuciła członkom PE niezrozumienie specyfiki tematu oraz chęć usankcjonowania piractwa. Z początku wydawało się, że PE jest skłonny zaakceptować poprawki do dyrektywy zgłoszone przez Komitet, ale podczas pierwszego ich czytania, w lipcu 1990 r., Parlament przyjął tylko kilka spośród nich. Pierwsza poprawka pozwalała na odstępstwa od prawnej ochrony programów komputerowych w sytuacji, gdy jest to konieczne dla prawidłowego korzystania z oprogramowania przez legalnego użytkownika, o ile licencja nie stanowi inaczej. Kolejna zmiana uprawniała użytkownika do testowania i studiowania programu komputerowego podczas instalowania lub korzystania z niego. Trzecia modyfikacja dotyczyła stosowania RE w celu osiągnięcia współoperatywności, zezwalając na jego dokonywanie z pewnymi obstrzeżeniami. W PE głosowano też nad poprawką zezwalającą na RE i inne, niewymagające zgody twórcy, formy reprodukcji w celu dostosowania programu.

Proces podejmowania decyzji w sprawie praw autorskich do programów komputerowych był nieustannie monitorowany przez zainteresowane tą sprawą podmioty pozaeuropejskie. Kwestia ta została m.in. poruszona w trakcie negocjacji GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade* – Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu). Komisja Europejska uznała za jeden z priorytetów uwzględnienie w dyrektywie o ochronie praw autorskich twórców programów komputerowych interesów europejskich partnerów GATT. Pierwsze głosowanie w PE wywołało również reak-

cję ze strony USA. Carla A. Hills, przedstawiciel ds. handlu Stanów Zjednoczonych, w liście do komisarza Andriessena (lipiec 1990 r.) wyraziła poważne zastrzeżenia co do niektórych przyjętych przez PE poprawek do projektu dyrektywy, szczególnie krytykując legalizację odstępstw od prawa autorskiego pozwalających na dekompilację programów komputerowych. Prawnie usankcjonowany zakres stosowania RE był następnie przedmiotem nieformalnych rozmów przedstawicieli KE oraz PE. W dalszym ciągu nie osiągając konsensusu, postanowiono poddać tę kwestię pod osobne głosowanie PE po drugim czytaniu projektu dyrektywy. Do tego czasu także dyrektoriaty generalne (DG III, DG IV i DG XIII) zdołały wypracować wspólne stanowisko, co pozwoliło Komisji przedłożyć Radzie Ministrów, jesienią 1990 r., istotnie zmodyfikowany projekt dyrektywy. Nowa propozycja uwzględniała trzy pierwsze, wymienione powyżej, poprawki Parlamentu. Nie zawierała natomiast żadnych szczegółowych regulacji dotyczących modyfikacji i testowania oprogramowania. Komisja uzasadniała ten fakt wielością możliwych interpretacji jednego z proponowanych zapisów, co, jej zdaniem, powinno było usatysfakcjonować PE.

W grudniu 1990 r. Rada Ministrów ds. Rynku Wewnętrznego uzgodniła wspólne stanowisko w sprawie zmienionego przez Komisję projektu dyrektywy o ochronie praw autorskich twórców programów komputerowych. Zezwalało ono na dokonywanie RE w celu osiągnięcia współoperatywności bez zgody twórcy oprogramowania, ale pod określonymi warunkami. Stanowisko Rady UE w znacznym stopniu korespondowało także pod innymi względami ze zmodyfikowaną propozycją KE. Rozwiązanie to uznano za rozsądny kompromis sprzecznych interesów w obrębie koalicji ECIS i SAGE.

Celem uzupełnienia obrazu sytuacji wspomnieć należy o ofensywnej inicjatywie lobbingowej ECIS skierowanej do członków Parlamentu Europejskiego podczas poprzedzającej drugie głosowanie dyskusji nad zmienionym projektem KE. W tym celu ECIS współpracowała z *Computer Users of Europe* (CUE), inną koalicją *ad hoc*, utworzoną w ostatniej chwili (we wrześniu 1990 r.) przez największych klientów korporacyjnych sektora IT¹⁴⁴. Koalicjanci ECIS i CUE zamierzali wyrzucić presję na członków PE, by ci w drugim głosowaniu ponownie opowiedzieli się za większą liberalizacją przepisów dotyczących RE, rozszerzając jego zakres o modyfikację i testowanie oprogramowania. Wydaje się, że koalicjanci ECIS i CUE nie rozumieli lub nie chcieli pogodzić się z faktem, że właśnie ta kwestia była od początku kością niezgody i przyczyną impasu w pracach nad dyrektywą. Zarówno Komisja, jak i Rada Ministrów, kategorycznie odmawiając wznowienia rokowań, przekonały Parlament, że dalsze drażnienie tego tematu i tak niczego nie zmieni. W takim kontekście końcowa faza kampanii lobbingowej ECIS od początku była skazana na porażkę. W kwietniu 1991 r. Parlament Europejski przegłosował

¹⁴⁴ W skład CUE weszły takie przedsiębiorstwa, jak: AGFA-Gevaert, Barclays Bank, Benetton, BMW, Bristol-Meyers, British Steel, British Telecom, Calberson, CIBA-GEIGY, Crédit Lyonnais, DAF, ETERNIT, Générale de Banque, Hanomag, Henschel, House of Fraser, Kodak-Pathé, Lafarge Coppée, Lufthansa, Michelin, Peugeot, Redoute, SNCF, Solvay, Swiss Air, Total, Vroom & Dreesman, Whitbread.

wał zmienioną propozycję dyrektywy, a miesiąc później dokument został ostatecznie przyjęty przez Radę Unii Europejskiej.

W celu całościowego przedstawienia lobbingu uprawianego przez koalicję *ad hoc* – ECIS i SAGE – nie można pominąć działań prowadzonych przez nie na szczeblu narodowym w wybranych państwach członkowskich, które stanowiły ważne tło akcji rozgrywanej się na poziomie wspólnotowym. Działania te uzupełniały i często wzmacniały lobbing europejski. Bert Pijnenburg wybrał Holandię dla zobrazowania lobbingu dotyczącego dyrektywy o ochronie praw autorskich twórców programów komputerowych na poziomie krajowym. Zdaniem tego autora zarówno ECIS, jak i SAGE obrały tam bardzo zbliżoną strategię oraz taktyki lobbingu, dlatego opisuje on głównie działania prowadzone przez SAGE.

W 1989 r., kiedy rosła opozycja wobec projektu dyrektywy autorstwa Komisji Europejskiej, centrala firmy IBM w Brukseli opracowała kampanię lobbingową, w którą miały być ściśle zaangażowane oddziały firmy w poszczególnych krajach UE. Ich działy ds. *public affairs* zostały zobowiązane do nawiązania kontaktów nie tylko z krajowymi agencjami rządowymi, lecz także z posłami do Parlamentu Europejskiego oraz ze stałymi przedstawicielami pochodzącymi z danego państwa. W tym samym czasie firma IBM połączyła siły z innymi przedsiębiorstwami z branży, tworząc SAGE. Początkowo firma powierzyła lobbing na rzecz proponowanej dyrektywy Eurogrupom, takim jak *AmCham-EU*, UNICE i EUROBIT. Wkrótce jednak zniechęciły ją wewnętrzne podziały w łonie tych organizacji w kwestii praw autorskich do programów komputerowych, skutkujące zawieraniem pochopnych kompromisów lub wręcz paraliżem w zakresie działania. IBM nie zrezygnowała jednak całkowicie z członkostwa w tych stowarzyszeniach, nieustannie monitorując ich działania, tak by w porę zapobiec lub przeciwstawić się wszelkim posunięciom mogącym zaszkodzić interesom SAGE. Firma IBM współpracowała także z krajowymi stowarzyszeniami branżowymi, wykorzystując czasem powiązania personalne. Na przykład jeden z menedżerów IBM w Niemczech był jednocześnie przewodniczącym komitetu ds. oprogramowania krajowej organizacji pracodawców oraz jednym z przedstawicieli tej organizacji w UNICE. Dzięki tym funkcjom mógł on skutecznie lobbować na rzecz interesów IBM oraz SAGE. W Holandii IBM nawiązała bliski kontakt z holenderskim Ministerstwem Sprawiedliwości, które wyraźnie sprzeciwiało się liberalizacji prawa autorskiego do programów komputerowych. Holenderski oddział przedsiębiorstwa dostarczał Ministerstwu ekspertyz i porad prawnych na ten temat, czym pozyskał sobie przychylność tej instytucji. Firma IBM starała się także zbudować korzystne relacje z holenderskim Ministerstwem Spraw Gospodarczych. Ministerstwo to jednak stało po stronie interesów małych i średnich przedsiębiorstw komputerowych. Taka pozycja oznaczała poparcie dla szerokiej liberalizacji przepisów dotyczących RE, a tym samym dla przeciwnego obozu – ECIS. Na stanowisko Ministerstwa Spraw Gospodarczych zapewne wpłynął m.in. fakt, że koalicjanci tworzący ECIS na koordynatora swoich działań lobbingowych skierowanych do rządu holenderskiego wybrali firmę Tulip – holenderskiego producenta komputerów. Tulip był zaś

przedsiębiorstwem, któremu w poprzednich latach Ministerstwo udzieliło znacznej pomocy finansowej. Kolejnym aktorem działań lobbujących popierających pierwszy projekt dyrektywy było *Business Software Alliance* (BSA), amerykańskie stowarzyszenie branżowe reprezentujące interesy sektora IT. BSA prowadziło lobbing w imieniu IBM i innych amerykańskich przedsiębiorstw komputerowych wobec Komisji i dyrektoriatów generalnych, Parlamentu oraz przewodniczącego Rady UE. Zarówno BSA, jak i IBM usiłowały wpłynąć na rząd USA, a w szczególności na przedstawiciela ds. handlu Stanów Zjednoczonych, Carłę Hills.

Działania lobbujące firmy Philips – jednej ze sztandarowych firm holenderskich – w niejednym przypominały strategię IBM. Początkowo Philips próbowała bronić swoich interesów za pośrednictwem UNICE, w której przewodniczącym grupy zadaniowej ds. praw autorskich był przedstawiciel rzeczonyj firmy. To m.in. dzięki jego wpływowi grupie udało się przekonać UNICE, by ta nie poruszała kontrowersyjnej kwestii RE w swoim oficjalnym stanowisku wobec pierwszego projektu dyrektywy o ochronie praw autorskich twórców programów komputerowych. Wkrótce jednak, po objęciu przewodnictwa przez menedżera przedsiębiorstwa Bull i jednego z założycieli ECIS, wśród członków UNICE zaczęły narastać rozbieżności stanowisk, prowadzące w konsekwencji do silnych podziałów wewnętrznych i do marginalizacji roli odgrywanej przez tę organizację w omawianej sprawie. W Holandii firma Philips, podobnie jak IBM, była w stałym kontakcie z Ministerstwem Sprawiedliwości, które już w 1988 r. utworzyło komitet doradczy ds. ochrony praw autorskich do programów komputerowych. W skład komitetu weszli m.in. przedstawiciele holenderskiego przemysłu komputerowego, z których najbardziej wpływowym był menedżer firmy Philips. Trzeba wspomnieć, że ani przedstawiciele firmy Tulip, ani żaden inny z koalicjantów ECIS nie zasiadali w owym Komitecie. Fakt ten niewątpliwie utrudniał efektywny lobbing na rzecz liberalizacji kwestii RE w Holandii, ponieważ Ministerstwo Sprawiedliwości w ogromnym stopniu liczyło się z opinią komitetu, co było widoczne m.in. podczas trzyletniego sporu dotyczącego tej właśnie kwestii, toczonego przez owo ministerstwo z Ministerstwem Spraw Gospodarczych, które z kolei stało po stronie obozu ECIS.

Wnioski

Analizowany przykład dobitnie obrazuje, że wpływając na swoje otoczenie regulacyjne (np. instytucje UE), przedsiębiorstwa mogą wykorzystywać elementy otoczenia rynkowego (uczestników sektora w ujęciu Michaela Portera). W omawianym przypadku byli to konkurenci (koalicjanci ECIS i SAGE) oraz klienci (CUE). Takie pozyskiwanie sojuszników w otoczeniu rynkowym wymaga również działań perswazyjnych czy, mówiąc ogólniej – lobbujących. Wypływa stąd wniosek, że lobbing to nie tylko wywieranie nacisku na przedstawicieli władzy i administracji, lecz także sposób oddziaływania na inne siły w bliższym i dalszym otoczeniu, który często jest warunkiem koniecznym skutecznego wpływu na decyzje polityczne i prawne.

Sojusze przedsiębiorstw ECIS i SAGE odpowiadają w pełni definicji koalicji *ad hoc* zaproponowanej przez Jeffreya Berry'ego. Autor ten za koalicje *ad hoc* uważa te alianse, które zawiera się w celu nawiązania współpracy w ściśle określonej, pojedynczej kwestii i które zostają rozwiązane, gdy osiągną zamierzony cel lub gdy koalicjanci zrezygnują z prowadzenia dalszych działań¹⁴⁵. Forma koalicji *ad hoc* była w przypadku lobbingu wokół projektu dyrektywy o ochronie praw autorskich twórców programów komputerowych alternatywą branżowych stowarzyszeń europejskich, które w sytuacji niespójnych interesów ich członków stały się stronnicze i nieefektywne. Dobrze pokazuje to przykład koalicji UNICE, w której zmiana kierownictwa – przeciwnik projektu owej dyrektywy zastąpiony został przez osobę projekt ten popierającą – doprowadziła do wewnętrznej polaryzacji w obrębie stowarzyszenia i do niemożności osiągnięcia konsensusu. Wewnętrzne podziały w eurogrupach były bezpośrednią, choć nie jedyną przyczyną powstania koalicji. Jak podaje Bert Pijenburg, kontekst sprzyjający pojawieniu się takiej formy lobbingu ukształtował szereg wydarzeń: powstanie w latach 80. branżowej organizacji *IT Round Table*; założenie w tym samym czasie przez wiele przedsiębiorstw komputerowych swoich biur w Brukseli, pozwalających na utrzymywanie stałych kontaktów z instytucjami wspólnotowymi; bezpośredni udział przedsiębiorstw w komitetach doradczych oraz zespołach technicznych tworzonych przy Komisji Europejskiej. Często praktyką dużych korporacji (np. firmy Philips) było delegowanie swoich pracowników na kilkuletni staż w KE, by poznali oni od środka specyfikę działania unijnej administracji. Czynnikiem sprzyjającym tworzeniu koalicji było też aktywne poszukiwanie sojuszy przez przedsiębiorstwa pozaeuropejskie, głównie amerykańskie i japońskie (np. IBM czy Fujitsu), które nie mając bezpośredniego dostępu do unijnych władz, szukały innych sposobów uzyskania wpływu na decyzje na szczeblu UE. Powyższe fakty dowodzą, że przedsiębiorstwa sektora IT rozwinęły bogate portfolio opcji lobbingowych, w którym koalicje *ad hoc* stanowią w zależności od sytuacji bądź alternatywę, bądź uzupełnienie pozostałych form.

Zaprezentowany przypadek pozwala postawić tezę, że cechą efektywnego lobbingu jest umiejętne identyfikowanie i pozyskiwanie sojuszników, zwłaszcza będących decydentami w danej sprawie. ECIS i SAGE spełniały ten warunek, m.in. pozyskując dla swojej sprawy holenderskie Ministerstwo Spraw Gospodarczych (ECIS) oraz Ministerstwo Sprawiedliwości (SAGE). Z kolei firma IBM, należąca do amerykańskiego *Business Software Alliance* (BSA), pozyskała dzięki lobbingowi tej organizacji wpływowego rzecznika swoich interesów – przedstawiciela ds. handlu Stanów Zjednoczonych. Carla Hills za pomocą lobbingu politycznego przyczyniła się do korzystnych dla IBM i SAGE rozwiązań prawnych.

Szukając poparcia wśród innych grup i organizacji, można popełnić błędy – wybierając niewłaściwe podmioty lub niewłaściwy czas i metody lobbingu. Tak właśnie stało się w przypadku ECIS, którego współpraca z CUE nie tylko nie wzmocniła sił tej koalicji, lecz w zasadzie od początku była skazana na porażkę.

¹⁴⁵ Zob. J. Berry, *The Interest Group Society*, wyd. 2, Little Brown, Boston 1989.

Można wymienić co najmniej dwa tego powody. Po pierwsze, CUE została utworzona zbyt późno, gdy większość negocjacji dobiegła końca, a wiele kwestii już rozstrzygnięto. Po drugie, ECIS i CUE wywierały presję na członków PE w drażliwej kwestii, która była przedmiotem wielomiesięcznego sporu toczącego się między instytucjami UE, który to spór dopiero co został zażegnany. Epizod ten ilustruje, że perswazja za wszelką cenę jest w lobbingu zagranicą wysoce ryzykownym. Po raz kolejny widać, że przemyślana strategia lobbingowa i perfekcyjne rozeznanie sytuacji stanowi konieczny warunek powodzenia.

Działalność zarówno koalicji SAGE, jak i ECIS można uznać za pozytywny przykład lobbingu korporacyjnego. Dzięki swojej ogromnej aktywności obie grupy interesu doprowadziły do realizacji części swoich celów za pomocą szeregu ciekawych – z punktu widzenia zarządzania organizacją – taktyk i metod.

Strategie sukcesu – lobbing przemysłu tytoniowego przeciwko unijnemu zakazowi reklamy wyrobów tytoniowych i sponsoringu

Zarys problemu

Począwszy od 1985 r. w ramach programu *Europe Against Cancer* Unia Europejska pracowała nad ustawodawstwem, które mogłoby się przyczynić do zwalczania palenia tytoniu w Europie. Do końca lat 90. przyjęto akty prawne, które zakazały reklamy tytoniu i sponsoringu przez jego producentów w telewizji, standaryzowały etykiety na wyrobach tytoniowych, ustanowiły maksymalną dopuszczalną zawartość substancji smolistych w papierosach oraz określiły minimalne stawki opodatkowania dla tych produktów. Poza tym, niewiążąca rezolucja unijna z 1989 r. zachęcała państwa członkowskie do wprowadzenia zakazu palenia papierosów w miejscach publicznych oraz w środkach transportu. Również przepisy krajowe w niektórych państwach regulowały kwestie reklamy wyrobów tytoniowych oraz sponsoringu przez ich producentów, od całkowitego ich zakazu we Francji, Portugalii, Finlandii i Belgii, po systemy kontroli oparte na samoregulacjach, jak miało to miejsce np. w Holandii¹⁴⁶.

Kluczowy punkt wspólnotowego programu *Europe Against Cancer* stanowiła zaproponowana w 1989 r. dyrektywa zakazująca reklamy wyrobów tytoniowych oraz sponsoringu przez ich producentów. Projekt ten wywołał natychmiastową reakcję koncernów przemysłu tytoniowego. Zorganizowały one potężną kampanię lobbingową przeciwko unijnej dyrektywie, opierającą się na strategiach dopraco-

¹⁴⁶ Zob. M. Neuman, A. Bitton, S. Glantz, *Tobacco industry strategies for influencing European Community tobacco advertising legislation*, „The Lancet”, Vol. 359, 13 kwietnia 2002, s. 1323.

wanych w najmniejszych szczegółach. Nieprzerwane działania lobbingsowe producentów papierosów sprawiły, że dyrektywa zakazująca reklamy i sponsoringu wyrobów tytoniowych¹⁴⁷ weszła w życie dopiero 30 lipca 1998 r., a w październiku 2000 r. została uchylona przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który uznał, że niektóre zawarte w niej regulacje wykraczają poza kompetencje unijnych instytucji i są tym samym niezgodne z Traktatem o Wspólnocie Europejskiej¹⁴⁸.

W 1998 r. w USA prokuratorzy generalni z 46 stanów podpisali porozumienie z największymi amerykańskimi koncernami tytoniowymi. Dokument nosił nazwę *Master Settlement Agreement* (MSA), a jego głównym celem było uzyskanie rekompensaty kosztów leczenia chorób spowodowanych paleniem tytoniu oraz ograniczenie palenia papierosów w Stanach Zjednoczonych, zwłaszcza wśród młodzieży¹⁴⁹. Dokument wprowadzał szereg restrykcji dotyczących marketingu (szczególnie promocji) wyrobów tytoniowych. Na mocy MSA przedsiębiorstwa zostały zobligowane do ujawnienia tysięcy poufnych dokumentów wewnętrznych. Wiele z nich opublikowano w utworzonych w tym celu archiwach internetowych. Analiza dokumentów pochodzących z firm takich, jak Philip Morris, R.J. Reynolds oraz British American Tobacco, pozwoliła badaczom z *University of California*¹⁵⁰ na odtworzenie przebiegu kampanii lobbingsowej przeciwko unijnej dyrektywie zakazującej reklamy i sponsoringu wyrobów tytoniowych. Badacze dotarli również bezpośrednio do wielu takich dokumentów. Na tej podstawie powstał poniższy opis przypadku, który zilustruje, jak działania lobbingsowe doprowadziły do opóźnienia o blisko dziesięć lat przyjęcia dyrektywy 98/43/EC, a następnie sprawiły, że została ona unieważniona przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

*Opis przypadku*¹⁵¹

Główne postanowienia dyrektywy 98/43/EC obejmowały zakaz wszystkich bezpośrednich i pośrednich form reklamy wyrobów tytoniowych (także reklamy wszelkich innych produktów produkowanych pod markami producentów papierosów) w krajach Unii Europejskiej oraz zakaz sponsorowania przez przemysł

¹⁴⁷ Oryginalna nazwa dyrektywy brzmi: *Directive 98/43/EC on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to the advertising and sponsorship of tobacco products*.

¹⁴⁸ Zob. B.C. Süral, *Case C-376/98, Judgment of the Court of 5 October 2000. Federal Republic of Germany v. European Parliament and Council of the European Union*, Stockholm University, Sztokholm 2004.

¹⁴⁹ Zob. *Master Settlement Agreement 1998*, <http://www.naag.org>.

¹⁵⁰ Ci badacze to: M. Neuman, A. Bitton, S. Glantz.

¹⁵¹ Poniższy fragment został opracowany na podstawie: M. Neuman, A. Bitton, S. Glantz, *Tobacco industry strategies for influencing European Community tobacco advertising legislation* oraz dokumentów źródłowych koncernu Philip Morris, <http://www.pmdocs.com>.

tytoniowy wszelkich wydarzeń mających miejsce na terenie Wspólnoty. Niektóre oficjalne argumenty przeciwników dyrektywy głosiły, że całkowity zakaz reklamy doprowadzi do wojny cenowej producentów papierosów, ponieważ gdy odbierze im się możliwość kształtowania wizerunku marki, jedynym marketingowym narzędziem zapewniającym konkurencyjność pozostanie cena. Obniżki cen tytoniu doprowadzą do zwiększenia konsumpcji tej używki, co przekreśli starania rzeczników sprawy zdrowia publicznego. Przeciwnicy dyrektywy utrzymywali także, że nowe prawo będzie miało katastrofalne skutki ekonomiczne nie tylko dla przemysłu tytoniowego, lecz także dla innych branż. Ucierpią przede wszystkim media i branża reklamowa, a zakaz sponsoringu dotkliwie odczują organizatorzy imprez kulturalnych i sportowych (np. wyścigów Formuły 1 czy Motorbike Grand Prix). Przeciwno dyrektywie miał przemawiać również fakt, że miliony dolarów przeznaczane przez koncerny tytoniowe na reklamę i sponsoring odpłyną z UE do tych regionów świata, gdzie takiego zakazu nie wprowadzono (wówczas były to m.in. kraje Ameryki Północnej, Azji i Europy Wschodniej)¹⁵².

Program działań *corporate affairs* na rok 1991 europejskiego oddziału koncernu Philip Morris formułował ogólny cel lobbujący przedsiębiorstwa w sprawie projektu dyrektywy. Było nim doprowadzenie do odrzucenia dyrektywy lub przekształcenia jej w niewiążącą prawnie rezolucję. Plan awaryjny zakładał przyjęcie przez władze UE dyrektywy alternatywnej, pozwalającej na reklamę wyrobów tytoniowych w każdym kraju członkowskim, który ją zatwierdzi.

Strategia odrzucenia unijnej dyrektywy zakładała wykorzystanie trybu głosowania w Radzie UE wymagającego kwalifikowanej większości. W tym celu lobby tytoniowe miało przekonać do swoich argumentów odpowiednią liczbę państw członkowskich, które miałyby utworzyć tzw. blokującą mniejszość (*blocking minority*). Plan *Marketing Freedoms* firmy Philip Morris z 1993 r. nakazywał utrzymanie „blokującej mniejszości” przeciwko dyrektywie UE poprzez programy lobbujące adresowane do wybranych krajów UE, tj. do Wielkiej Brytanii, Niemiec, Holandii i Grecji, uważanych za głównych sprzymierzeńców w walce przeciwko owej dyrektywie¹⁵³. Osobny program miał objąć Danię. Koncern zatrudnił jedną z najbardziej znanych międzynarodowych firm specjalizujących się w *public relations* – Burson-Marsteller, która opracowała strategię komunikacyjną i szczegółowy plan kampanii lobbującej. Plan ten obejmował działania na szczeblu wspólnotowym i w poszczególnych krajach członkowskich. Zawierał wskazówki dotyczące kontaktów m.in. z przedstawicielami władz, głównie ustawodawczych, z mediami, z biznesowymi grupami interesów, ze związkami zawodowymi, z organizacjami konsumenckimi, z absolwentami wyższych uczelni, z liderami opinii, ze środowiskami kulturalnymi oraz ze społecznościami lokalnymi. Ważny element

¹⁵² Zob. *History and description of commission proposed ban*, dokument wewnętrzny Philip Morris z 25 października 1993 r., nr ewid. 2501029018/9021, <http://www.pmdocs.com>.

¹⁵³ Zob. *Marketing Freedoms*, dokument wewnętrzny Philip Morris z 1993 r., nr ewid. 2501021740/1746, <http://www.pmdocs.com>.

tych działań stanowiła komunikacja wewnętrzna z pracownikami przedsiębiorstwa, którzy mieli być stale informowani o rozwoju sytuacji i gotowi do ewentualnych kontaktów z osobami spoza firmy¹⁵⁴.

Niemcy od początku były najbardziej nieprzejednanym oponentem dyrektywy, a tym samym – sojusznikiem przemysłu tytoniowego. Działania lobbingsowe obejmowały w tym kraju: lobbging bezpośredni nakierowany na utrzymanie stanowiska opozycyjnego Niemców względem proponowanego zakazu; próby zastąpienia projektu dyrektywy projektem sporządzonym przez koncerny tytoniowe, który miał być oficjalnie przedstawiony przez Niemcy; stworzenie planów awaryjnych zapobiegających wdrożeniu dyrektywy. Koncern Philip Morris dążył do podtrzymania silnych sojuszy politycznych oraz na bieżąco dostarczał niemieckim ustawodawcom argumentów przeciwko proponowanej dyrektywie. Mieli być oni „karmieni” „solidnymi dowodami na konstytucyjne, prawne, ekonomiczne i filozoficzne podstawy niemieckiego stanowiska”¹⁵⁵ w omawianej sprawie. Przemysł tytoniowy uznał za swojego szczególnego sprzymierzeńca byłego kanclerza Niemiec, Helmuta Kohla. Współpraca z nim miała doprowadzić do umieszczenia dyrektywy zakazującej reklamy papierosów na tzw. *subsidiarity list* Komisji Europejskiej, co miało stworzyć możliwość zawetowania zakazu reklamy papierosów, jako naruszającego suwerenność narodową¹⁵⁶. Chodziło o unijną zasadę subsydiarności¹⁵⁷, którą lobby tytoniowe postrzegało jako potencjalną podstawę do odrzucenia dyrektywy. Dzięki poparciu byłego kanclerza niemiecki rząd umieścił dyrektywę na swojej *subsidiarity list*¹⁵⁸. Philip Morris zyskał jako sojusznika jeszcze jednego wpływowego niemieckiego polityka – sekretarza stanu w Federalnym Ministerstwie ds. Młodzieży, Rodziny, Kobiet i Zdrowia. Polityk ten popierał system dobrowolnych samoregulacji środowiskowych w zakresie marketingu wyrobów tytoniowych¹⁵⁹.

Przemysł tytoniowy współpracował również z niemieckimi przedstawicielami w Unii w sprawie przedstawienia mniej bezwzględного zakazu reklamy wyrobów tytoniowych, który mógłby zastąpić propozycję UE. Propozycja ta, nazywana też

¹⁵⁴ Zob. dokument wewnętrzny Burson-Marsteller International z września 1992 r., nr ewid. 2501343959/3986, <http://www.pmdocs.com>.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ Zob. *Marketing Freedoms*.

¹⁵⁷ „Zasada subsydiarności – stanowi podstawową wykładnię podziału kompetencji między instytucje wspólnotowe i narodowe. W sferach, które nie są zastrzeżone do wyłącznych kompetencji Wspólnoty jej działania mogą jedynie wspomagać, a nie zastępować działania szczebla narodowego [...]”, [za:] K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 7.

¹⁵⁸ D. Greenberg (Philip Morris Corporate Affairs Executive in the EEC region), *Corporate affairs weekly highlights*, notatka Philip Morris z 6 sierpnia 1993 r., nr ewid. 2500064870/4872, <http://www.pmdocs.com>.

¹⁵⁹ D. Herbison, *Advertising of tobacco products: latest developments*, notatka Philip Morris z 4 lipca 1990 r., nr ewid. 2021602793, <http://www.pmdocs.com>.

dyrektywą o minimalnej harmonizacji¹⁶⁰, stworzona została przez *Confederation of European Community Cigarette Manufacturers* (CECCM) i miała być przedłożona przez niemieckich przedstawicieli w Komisji Europejskiej, bez ujawniania jej rzeczywistego pochodzenia (co było istotne ze względów taktycznych)¹⁶¹. CECCM była organizacją założoną przez największych producentów wyrobów tytoniowych działających w UE, a za swój cel miała koordynowanie ich działań politycznych. W tym czasie jednym z komisarzy i jednocześnie przewodniczącym Dyrektoriatu Generalnego III (odpowiedzialnego za przemysł w UE) był Niemiec, Martin Bangemann. Był on zagorzałym przeciwnikiem unijnego projektu dyrektywy i z tego powodu osobą kluczową dla lobby tytoniowego. Bangemann miał wspomóc działania prowadzące do przedstawienia, a najlepiej przyjęcia przez Radę UE alternatywnej propozycji dyrektywy, uwzględniającej interesy koncernów tytoniowych. 27 maja 1993 r. na posiedzeniu Rady UE ds. Zdrowia niemieccy przedstawiciele opowiedzieli się za wycofaniem obecnego projektu dyrektywy i za zastąpieniem go rozwiązaniem ustanawiającym minimalną harmonizację prawa krajowego wszystkich państw UE w zakresie reklamy tytoniu i sponsoringu. Proponowane rozwiązanie nazwano „niemieckim kompromisem” (*the German compromise*). Dokument ten łudząco przypominał projekt dyrektywy autorstwa CECCM, a jego główne postanowienia brzmiały następująco: zakazana jest reklama skierowana do ludzi młodych; zakazane jest wykorzystywanie w spotach reklamowych modeli/modelek poniżej 25 roku życia oraz tzw. *testimonials* znanych osób; zakazana jest reklama umieszczana w prasie adresowanej do młodzieży oraz na billboardach w pobliżu szkół lub innych miejsc uczęszczanych przez młodzież; nie dopuszcza się używania w reklamach stwierdzeń dotyczących właściwości zdrowotnych oraz skojarzeń z fizyczną sprawnością lub sukcesem społecznym; ostrzeżenia o szkodliwości palenia muszą być umieszczone we wszystkich reklamach prasowych oraz na billboardach, przy czym powinny one zajmować 10% ich całkowitej powierzchni; wszystkie reklamy muszą zawierać informację o zawartości substancji smolistych oraz nikotyny w reklamowanym produkcie¹⁶².

Od samego początku strategię lobbingowe koncernów tytoniowych uwzględniały środki, które należało podjąć w przypadku przyjęcia unijnego projektu dyrektywy. W takiej sytuacji zamierzano walczyć z wdrożeniem zakazu na drodze sądowej. W 1990 r. niemieckie stowarzyszenie producentów papierosów, *Verband der Cigaretteindustrie* (VdC), rozważało zakwestionowanie przed niemieckim Trybunałem Konstytucyjnym wprowadzenia w Niemczech innej dyrektywy unijnej,

¹⁶⁰ Propozycja dyrektywy zawierała minimum restrykcji, które musiałyby przyjąć każde z państw członkowskich. Każdy kraj mógłby następnie, gdyby uznał to za stosowne, wprowadzić jeszcze dalej idące ograniczenia, włącznie z całkowitym zakazem reklamy wyrobów tytoniowych i sponsoringu.

¹⁶¹ J. Lepere (przewodniczący CECCM), *Tobacco advertising in the EC*, list do R.J. Reynolds Tobacco Europe z 23 kwietnia 1992 r., nr ewid. 2501362375/2376, <http://www.pmdocs.com>.

¹⁶² Zob. *History and description of commission proposed ban*.

dotyczącej wymogów etykietowania wyrobów tytoniowych. W razie korzystnego dla VdC wyroku Trybunału w planowanym procesie CECCM zamierzało wykorzystać w przyszłości ten fakt do podważenia zasadności wdrażania postanowień dyrektywy zakazującej reklamy i sponsoringu, gdyby została ona przyjęta przez władze UE¹⁶³. Ponadto lobby tytoniowe zamierzało w razie konieczności zaskarżyć dyrektywę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości¹⁶⁴. Pozew miał jednak być wniesiony nie bezpośrednio przez przemysł tytoniowy, a przez Republikę Federalną Niemiec. Przygotowując się na tę ewentualność, CECCM przeznaczyło 50 000 DM na sporządzenie analiz, które miały odpowiedzieć na pytanie, czy istnieją wystarczające podstawy prawne do zakwestionowania dyrektywy przez ETS.

Działania lobbingowe przemysłu tytoniowego w Wielkiej Brytanii, podobnie jak w Niemczech, nakierowane były na utrzymanie silnych więzi personalnych z prominentnymi przedstawicielami brytyjskiej polityki. Miało to na celu doprowadzenie do sytuacji, w której Wielka Brytania nadal podtrzymuje swoje opozycyjne stanowisko wobec unijnej dyrektywy i jest jednym z krajów tworzących „blokującą mniejszość”. Jedną z kluczowych postaci była premier Margaret Thatcher. Wiosną 1990 r., kiedy w Parlamencie Europejskim po raz pierwszy zagłosowano za przyjęciem dyrektywy, Thatcher ostro skrytykowała ten akt prawny, stwierdzając, że jest to „mieszanie się w wewnętrzną politykę państw członkowskich”¹⁶⁵. Wkrótce po odejściu Margaret Thatcher z urzędu premiera koncern Philip Morris zatrudnił ją w charakterze konsultanta geopolitycznego¹⁶⁶. Za kolejnego sprzymierzeńca w lobbingu przeciwko unijnej dyrektywie uznano Kennetha Clarke’a, brytyjskiego sekretarza stanu ds. edukacji i nauki, pełniącego wcześniej funkcję sekretarza stanu ds. zdrowia. W korespondencji do jednego z dyrektorów koncernu Philip Morris Clarke zapewniał, że zrobi wszystko, by rząd brytyjski utrzymał stanowisko sprzeciwiające się przyjęciu dyrektywy¹⁶⁷.

Londyńska firma specjalizująca się w *public relations*, PRIMA Europe, zatrudniana przez lobby tytoniowe, w raporcie z listopada 1992 r. informowała swoich klientów o sprzyjającym klimacie politycznym w unijnych instytucjach.

¹⁶³ J. Lepere, *Proposed court proceedings before the German Constitutional Court*, faks do członków CECCM z 30 sierpnia 1990 r., nr ewid. 2501473712/3713, <http://www.pmdocs.com>.

¹⁶⁴ Wspominano o tym m.in. w *Marketing Freedoms*.

¹⁶⁵ *Euro MPs stub out tobacco ads*, artykuł prasowy z kwietnia 1990 r. (nie podano tytułu gazety ani daty dziennej), nr ewid. 2021602882, <http://www.pmdocs.com>.

¹⁶⁶ Zob. poufna notatka autorstwa M. Milesa do członków zarządu Philip Morris z 20 lipca 1992 r., nr ewid. 2022854068/4069, <http://www.pmdocs.com>. Dokument podaje, że za pełnienie funkcji konsultanta Margaret Thatcher miała otrzymać roczne wynagrodzenie wysokości 250 000 USD. Taka sama kwota miała być rocznie wpłacana na konto fundacji *Margaret Thatcher Foundation*.

¹⁶⁷ Zob. napisany przez K. Clarke’a list do Iana Sargeant (*Philip Morris Corporate Services Director*) z 1 maja 1992 r. (była to odpowiedź na wcześniejszy list Sargeanta do Clarke’a), nr ewid. 2501015055, <http://www.pmdocs.com>.

Nadchodziły zmiany składu Komisji Europejskiej, kończyło się brytyjskie przewodnictwo w Unii, po niej prezydenturę obejmowała Dania, która także sprzeciwiała się dyrektywie. W raporcie PRIMA Europe podkreślano, że wykorzystanie szansy na odrzucenie projektu zakazu reklamy i sponsoringu w dużym stopniu zależy od efektywnego lobbingu prowadzonego przez przemysł tytoniowy w Brukseli, Londynie i Kopenhadze¹⁶⁸.

Holandia, jako członek „blokującej mniejszości” w Radzie UE, była kolejnym strategicznym państwem na mapie lobby tytoniowego. Utrzymanie holenderskiej opozycji wobec dyrektywy miało nastąpić dzięki intensywnemu lobbingowi, obejmującemu lobbing prowadzony za pośrednictwem przedstawicieli mediów w tym kraju¹⁶⁹. Koncern Philip Morris zorganizował także sporą kampanię reklamową przeciwko proponowanej dyrektywie, która ukazywała korzyści płynące z prawa do reklamy oraz zagrożenia wynikające z przekreślenia tej wolności. W Holandii powstała ponadto (z inicjatywy przemysłu tytoniowego) koalicja liderów opinii o nazwie *Multiple Choice*, która prowadziła akcję informacyjną oraz działania lobbingowe wobec holenderskiego rządu w sprawie unijnej dyrektywy¹⁷⁰.

Intensywny lobbing miał miejsce także w Danii, kolejnym kraju wchodzącym w skład opozycji wobec omawianej dyrektywy. Koncern Philip Morris w celu zapewnienia niezmienności korzystnego stanowiska Duńczyków w tej sprawie utworzył *Committee for Freedom of Commercial Expression*. Zadaniem tej koalicji było upowszechnianie sprzeciwu wobec dyrektywy w kręgach społecznych i rządowych. Do komitetu należało ponad pięćdziesięciu sławnych Duńczyków. Byli wśród nich m.in. wybitny prawnik, prezes największego tamtejszego browaru, czołowy duński pisarz i filozof oraz znany architekt. Komitet zajmował się lobbingiem, organizował konferencje prasowe, uczestniczył w debatach publicznych, publikował artykuły w prasie, przeprowadzał sondaże opinii publicznej (wynikało z nich, że 70% Duńczyków sprzeciwia się dyrektywie zakazującej reklamy wyrobów tytoniowych)¹⁷¹. Zdaniem dyrektora ds. komunikacji Philip Morris International Corporate Affairs działalność *Committee for Freedom of Commercial Expression* była najbardziej znaczącym pojedynczym posunięciem lobbingowym, które doprowadziło do przyłączenia się Danii do „blokującej mniejszości” w Radzie UE¹⁷².

Równoległe do działań w poszczególnych krajach przemysł tytoniowy prowadził lobbing na poziomie paneuropejskim. Lobbing ten obejmował przede wszystkim budowanie sojuszy z innymi organizacjami i grupami interesu. Można wśród nich wymienić: największe gospodarcze stowarzyszenia europejskie – *Internatio-*

¹⁶⁸ Zob. PRIMA Europe, *The UK government and tobacco advertising situation report*, raport z 5 listopada 1992 r., nr ewid. 2500053555/3560, <http://www.pmdocs.com>.

¹⁶⁹ Zob. dokument wewnętrzny Burson-Marsteller International z września 1992 r.

¹⁷⁰ Zob. *Philip Morris EEC corporate affairs agenda for 1991*, dokument z 3 września 1990 r., nr ewid. 2500014889/4922, <http://www.pmdocs.com>.

¹⁷¹ Zob. R. Kaplan, *Speech to International Marketing Training Conference*.

¹⁷² Zob. *ibidem*.

nal Chamber of Commerce oraz *Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe* (UNICE) oraz organizacje branży reklamowej – *European Association of Advertising Agencies*, *International Advertising Association*, *European Advertising Tripartite* oraz *European Group of Television Advertising*¹⁷³. Koncerny tytoniowe w swej kampanii na wielką skalę wykorzystwały media, co w znacznym stopniu było efektem współpracy ze wspomnianymi organizacjami branży reklamowej.

Spśród wielu interesujących z punktu widzenia zarządzania strategicznego działań lobby tytoniowego wymienić można dwa projekty badawcze zlecone brytyjskiemu Instytutowi im. Adama Smitha. Ukazywały one proponowaną przez UE dyrektywę jako krok do postępującego ograniczenia wolności osobistych. Producenci wyrobów tytoniowych starali się również wzbudzić sprzeciw wobec dyrektywy wśród organizatorów wyścigów Formuły 1 w Europie oraz mediów relacjonujących te wydarzenia. Koncern Philip Morris uruchomił specjalny program skierowany do kilkuset dziennikarzy (obejmujący m.in. wystąpienia oraz *mailing*)¹⁷⁴. Kolejnym (zrealizowanym) celem przemysłu tytoniowego na poziomie wspólnotowym było osłabienie roli *European Bureau for Action on Smoking Prevention* (BASF). BASF był podmiotem działającym przy Komisji Europejskiej, świadczącym usługi doradcze w zakresie regulacji skierowanych przeciwko producentom wyrobów tytoniowych, m.in. dyrektywy 98/43/EC.

Ważną inicjatywę europejskiego przemysłu tytoniowego stanowiło stworzenie dobrowolnego kodeksu postępowania w zakresie reklamy wyrobów tytoniowych i sponsoringu przez ich producentów. Miał on być alternatywnym w stosunku do dyrektywy przedsięwzięciem regulującym tę kwestię. Kodeks został opracowany przez CECCM w 1992 r., a jego przyjęcie miało zapewnić polityków, że przedsiębiorstwa są w stanie same podjąć odpowiednie środki w celu ochrony zdrowia konsumentów.

Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej w lipcu 1998 r. przyjęły dyrektywę 98/43/EC, zakazującą reklamy wyrobów tytoniowych i sponsoringu. W październiku tego samego roku Republika Federalna Niemiec zaskarżyła dyrektywę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, uzasadniając to tym, że wydano ją bez stosownego umocowania w traktacie unijnym (podnoszono m.in., że art. 100a traktatu może być podstawą regulacji zmierzającej do budowania wspólnego rynku, nie zaś regulacji projektowanej dla ochrony zdrowia). Podobne skargi wniosły do Trybunału także prywatne podmioty sektora tytoniowego, w tym grupa brytyjskich producentów papierosów. Jednak tylko skarga Niemiec okazała się skuteczna. ETS uchylił obowiązywanie dyrektywy 98/43/EC w październiku 2000 r., uznając, że całkowity zakaz reklamy i sponsoringu przekracza kompetencje UE. Trybunał dopuścił jednak wprowadzenie zakazu bardziej ograniczonego. W dyrektywie 2003/33/EC, przyjętej 26 maja 2003 r., uwzględniono zalecenia ETS.

¹⁷³ Zob. *Philip Morris EEC corporate affairs agenda for 1991*.

¹⁷⁴ Zob. *ibidem*.

Wnioski

W trakcie opisanej kampanii przemysł tytoniowy starał się wywierać nacisk na instytucje unijne za pośrednictwem wybranych państw członkowskich: Niemiec, Wielkiej Brytanii, Holandii i Danii. Nie był to wybór przypadkowy – legislacje tych krajów nie wprowadziły wcześniej zakazu reklamy wyrobów tytoniowych, a ich przedstawiciele deklarowali sprzeciw wobec proponowanej dyrektywy unijnej. Jednak koncerny tytoniowe prowadziły lobbying oraz zintensyfikowane działania *public relations* we wszystkich ówczesnych krajach Unii Europejskiej¹⁷⁵. W ramach szczegółowo opracowanych strategii uwzględniły one wszelkie prawdopodobne scenariusze oraz zastosowały wszystkie możliwe metody lobbyingu, prowadząc działania zarówno indywidualnie, jak i kolektywnie. Na przykładzie koncernu Philip Morris można wymienić następujące wykorzystane formy organizacyjne lobbyingu: zewnętrzne firmy konsultingowe (Burson-Marsteller, Leo Burnett, PRIMA Europe), lobbyści w Brukseli, udział w stowarzyszeniach europejskich (*International Chamber of Commerce*, UNICE), utworzona przez przemysł tytoniowy organizacja CECCM oraz rozbudowane jednostki organizacyjne przedsiębiorstwa odpowiedzialne za lobbying.

Zasługującą na szczególną uwagę taktyką lobbyingową było utworzenie w Danii organizacji opiniotwórczej o nazwie *Committee for Freedom of Commercial Expression*. Organizacja ta skutecznie kształtowała opinię publiczną, a ogromny sukces prowadzonych przez nią działań miał w opinii menedżera ds. komunikacji koncernu Philip Morris trzy główne przyczyny. Po pierwsze, członków tej organizacji nie łączył interes ekonomiczny z przemysłem tytoniowym, ich pozycję postrzegano jako neutralną. Po drugie, każdy członek komitetu był osobą wiarygodną dla opinii publicznej oraz powszechnie respektowaną. Poza tym organizacji nie kojarzono z koncernem Philip Morris, który ją utworzył. Utrzymywanie dystansu było celowym, korzystnym dla jej wizerunku działaniem¹⁷⁶.

W pięcioletnim planie działań z zakresu *corporate affairs* koncernu Philip Morris, przypadających na lata 1996–2000, czytamy, że przedsiębiorstwo „będzie pod stałą negatywną presją podmiotów spoza konkurencyjnego biznesowego otoczenia (np. grup aktywistów, rządów państw, mediów itd.)”¹⁷⁷, a wpływ tych podmiotów może mieć niekorzystne przełożenie na sytuację finansową koncernu mimo jego imponujących wyników ekonomicznych. Zadaniem *corporate affairs* było „tworzyć i/lub utrzymywać otoczenie (polityczne, regulacyjne, opiniotwórcze), które pozwala przedsiębiorstwu na osiągnięcie jego celów biznesowych oraz zwiększanie wartości dla akcjonariuszy”¹⁷⁸. Powyższe stwierdzenia wyjątkowo

¹⁷⁵ Zob. *Philip Morris EEC corporate affairs agenda for 1991*.

¹⁷⁶ Zob. R. Kaplan, *Speech to International Marketing Training Conference*.

¹⁷⁷ *Philip Morris Corporate Affairs Five Year Plan 1996–2000*, dokument z 22 lutego 1996 r., nr ewid. 2070341879/1886, <http://www.pmdocs.com>.

¹⁷⁸ *Ibidem*.

trafnie odzwierciedlają proaktywne potraktowanie otoczenia przedsiębiorstwa. Jest to przykład strategicznego wykraczania poza sferę walki konkurencyjnej w obrębie sektora oraz właściwego identyfikowania innych czynników wpływających na realizację celów przedsiębiorstwa i na jego wartość rynkową.

Kampania lobby tytoniowego przeciwko dyrektywie 98/43/EC to znakomity, z organizacyjnego punktu widzenia, przykład lobbingu korporacyjnego. Koncerny tytoniowe wywierały wpływ na wiele elementów swojego bliższego i dalszego otoczenia, nie ograniczając swych działań do bezpośrednich decydentów w danej kwestii. Tabela 12 przedstawia elementy mikro- i makrootoczenia, które Philip Morris uznał za istotne w kwestii proponowanego przez UE zakazu reklamy i sponsoringu wyrobów tytoniowych, uwzględniając je w swoich działaniach lobbingowych.

Tabela 12. Elementy otoczenia przedsiębiorstwa Philip Morris uwzględnione w prowadzonych działaniach lobbingowych przeciwko dyrektywie 98/43/EC

OTOCZENIE	ELEMENTY	PRZYKŁADY
MIKRO	wewnętrzne środowisko firmy	jednostki organizacyjne odpowiedzialne za komunikację, PR, <i>corporate affairs</i> , lobbing; związki zawodowe
	konkurenci	inne koncerny tytoniowe (m.in. British American Tobacco i R.J. Reynolds), z którymi wspólnie prowadzono działania lobbingowe
	klienci	klienci indywidualni, organizacje konsumenckie
	media	m.in. dziennikarze relacjonujący wyścigi Formuły 1
	inne podmioty	organizacje branży reklamowej; BASF
MAKRO	polityczno-prawne	m.in. Helmut Kohl, Margaret Thatcher, Kenneth Clarke, Martin Bangemann; niemiecki Trybunał Konstytucyjny, Europejski Trybunał Konstytucyjny
	społeczno-kulturowe	m.in. przywódcy opinii, środowiska kulturalne, środowisko naukowe – brytyjski Instytut im. Adama Smitha, społeczne grupy interesu (również ekologiczne)
	międzynarodowe	instytucje Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów koncernu Philip Morris.

*Do czterech razy sztuka, bo mniej znaczy więcej.
Walka lobbystów o Hutę Częstochowa*

Zarys problemu

Huta Częstochowa S.A. od lat była największym w Polsce producentem blach grubych oraz głównym dostawcą wyrobów hutniczych do polskich stoczni. Huta posiadała 16 spółek zależnych, którym oddała w dzierżawę majątek produkcyjny. Pracowało w nich ponad 3000 osób. W 2002 r. Huta Częstochowa (HCz) utraciła płynność finansową, stając w obliczu zagrożenia upadłością. Dla zapewnienia ciągłości produkcji i aby zachować miejsca pracy, majątek produkcyjny Huty został w październiku tego samego roku wydzierżawiony nowo powstałej spółce z o.o. – Hucie Stali Częstochowa (HSCz). 100% udziałów nowego podmiotu przejęło Towarzystwo Finansowe Silesia Sp. z o.o., należące w całości do Skarbu Państwa. HCz w styczniu 2003 r. wystąpiła do prezesa Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. z wnioskiem o restrukturyzację zobowiązań na podstawie ustawy o pomocy publicznej dla przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy. Długi huty wynosiły wówczas około 1,2 mld zł. Powstał plan, zgodnie z którym wierzyciele handlowi, dysponujący sumą 800 mln zł należności, mieli utworzyć spółkę wierzycielską, która wspólnie z HSCz i państwem miałyby sprzedać prawa do majątku inwestorowi, o ile taki by się znalazł.

Inwestorzy się pojawili, ale od początku liczyły się tylko dwa koncerny stałowe i to między nimi rozegrał się bój, uważnie obserwowany i relacjonowany przez media. Przetarg na zakup HCz określić można jako walkę lobbystów prowadzoną równoległe na kilku strategicznie ważnych poziomach. Jak dzięki skutecznemu lobbिंगowi wygrano przetarg, którego reguły zmieniały się w trakcie gry? Kogo udało się każdemu z oferentów przeciągnąć na swoją stronę?

Opis przypadku¹⁷⁹

Proces prywatyzacji Huty Częstochowa miał polegać na sprzedaży inwestorowi produkcyjnego majątku huty, przejętego przez wierzycieli, oraz sprzedaży udziałów w dzierżawiającej ten majątek tzw. spółce operatorskiej Huta Stali Częstochowa¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Poniższy fragment został opracowany na podstawie 95 artykułów pochodzących z archiwów internetowych polskich dzienników: „Pulsu Biznesu”, „Rzeczpospolitej” oraz „Gazety Wyborczej”.

¹⁸⁰ W „Pulsie Biznesu” z 14 października 2003 r. czytamy, że proces sprzedaży Huty Częstochowa to prawdziwa łamigłówka zarówno dla opinii publicznej, jak i samych inwestorów: „HSCz, której kapitał akcyjny [powinno być „zakładowy”, ponieważ była to spółka z o.o. – przypis autorki] sięga 50 tys. zł, dzierżawi majątek Huty Częstochowa, zadłużonej na 1,2 mld. zł. Pierwsza została powołana, by tej drugiej zapewnić kapitał i dostęp do surowców. Ale skutek jest taki, że żadna ze spółek nie ma pieniędzy ani na zakup surowców i mediów, ani na obsługę zadłużenia. Do HSCz ma więc wejść inwestor, który później może dostanie prawo zakupu od wierzycieli majątku HCz”.

Do sprzedaży przeznaczone były również spółki zależne. Rozpisano przetarg, który formalnie prowadziło Towarzystwo Finansowe Silesia. Oferty na prywatyzację Huty Stali Częstochowa złożyły: amerykański Steel Capital Corporation, brytyjsko-hinduski LNM Holdings (później Mittal Steel Company, a obecnie koncern Arcelor Mittal), ukraiński Związek Przemysłowy Donbasu oraz Global Infrastructure Holding, należący do grupy hinduskiego Ispatu. Spośród czterech zainteresowanych kupnem HCz przedsiębiorstw na „krótką listę” trafiły dwa: Mittal Steel¹⁸¹ i Związek Przemysłowy Donbasu (ZPD)¹⁸².

Zarząd TF Silesia deklarował, że wskaże ostatecznego inwestora do końca czerwca 2003 r. Jednak dopiero w połowie lipca sporządzono „krótką listę”, a pod koniec stycznia 2004 r. Silesia nadal prowadziła równoległe rozmowy z obydwojema kandydatami. Wywołało to zniecierpliwienie pracowników HCz, którzy zapowiedzieli referendum strajkowe. Związki zawodowe huty obawiały się, że przeciąganie decyzji o wyborze inwestora może doprowadzić do upadku zakładu. Oficjalnie związkowcy nie opowiadali się po stronie żadnego z oferentów. Jednak, jak podała prasa, nieoficjalnie wyrażali obawy, że hutę może przejąć ZPD¹⁸³. Do strajku nie doszło, ponieważ komisja przetargowa działająca w ramach TF Silesia jeszcze w pierwszym tygodniu lutego wydała rekomendację inwestora, wskazując na ukraiński Donbas. Przedstawiciele Silesii wyjaśnili, że elementami decydującymi o rekomendacji były: cena, deklaracje co do kapitału obrotowego, dodatkowe premie dla pracowników oraz bezpieczeństwo zaopatrzenia w surowce¹⁸⁴. Kolejnym krokiem była decyzja resortu skarbu, który według dziennika „Rzeczpospolita” miał przychylić się do stanowiska TF Silesia. Wiceminister skarbu Andrzej Szarawarski natychmiast zdementował tę informację prasową, stwierdzając, że „nie ma wyboru inwestora dla

¹⁸¹ W trakcie trwania przetargu na HCz LNM Holdings w wyniku połączenia z Ispat International N.V. zmienił nazwę na Mittal Steel Company. W celu uniknięcia niepotrzebnych zawłości w niniejszej analizie przypadku używam nazwy Mittal Steel dla określenia zarówno wcześniejszego LMN, jak i późniejszego Mittal Steel Company. Historia tej firmy sięga początku lat 70. Zagraniczną ekspansję jej właściciel, Lakshmi Mittal, rozpoczął na przełomie lat 80. i 90. Wiosną 2004 r. kupił Polskie Huty Stali (PHS), zmieniając nazwę na Ispat Polska Stal. W 2005 r. były PHS przemianowano na Mittal Steel Poland. Po fuzji z Arcelorem w 2006 r. firma zmieniła nazwę na Arcelor Mittal i jest obecnie największym koncernem stalowym na świecie. W 2006 r. koncern wyprodukował 118 mln ton surowej stali (co stanowi około 10% produkcji światowej), osiągając przychody w wysokości 88,6 mld USD. Arcelor Mittal Poland S.A. kontroluje w Polsce około 70% potencjału produkcyjnego przemysłu hutniczego.

¹⁸² Związek Przemysłowy Donbasu kieruje na Ukrainie grupą przemysłową skupiającą przedsiębiorstwa, które funkcjonują głównie w sektorze hutnictwa żelaza, przemyśle maszynowym i wyrobów stalowych. W 2006 r. grupa wyprodukowała 10,5 mln ton stali surowej. Ukraiński koncern zajmuje się również dystrybucją gazu. Firma zatrudnia około 54 000 pracowników.

¹⁸³ Zob. *Związkowcy Huty Częstochowa zapowiadają referendum strajkowe*, „Puls Biznesu”, 29 stycznia 2004.

¹⁸⁴ Zob. *MSP: Wybór inwestora dla Huty Częstochowa po konsultacjach z rządem*, „Puls Biznesu”, 12 lutego 2004.

Huty Częstochowa. Jest rekomendacja, ale ona nie jest istotna, bo decyzje podejmuje się w oparciu o znacznie szerszy kontekst niż tylko analizy ekonomiczne. Trzeba brać pod uwagę konsekwencje dla całego układu, jaki się tworzy¹⁸⁵. Szarawarski zapowiedział, że minister skarbu podejmie decyzję po konsultacjach na szczeblu rządowym. Wkrótce potem minister skarbu Zbigniew Kaniewski oświadczył, że na inwestora dla HCz wybrał hinduski koncern Mittal Steel, który od tego momentu otrzymał wyłączność na negocjacje w sprawie kupna huty¹⁸⁶.

Decyzję Ministerstwa Skarbu ostro skrytykowali przedstawiciele Donbasu i ukraińscy dyplomaci, nazywając ją działaniem skandalicznym, dyskryminującym Ukrainę. Konstanty Litwinow, reprezentujący interesy Donbasu w Polsce, przekonywał, że oferta ZPD była korzystniejsza oraz że wybór Mittal Steel nie ma żadnego merytorycznego, a jedynie polityczne uzasadnienie¹⁸⁷. Donbas zapowiedział skierowanie sprawy do sądu (co zresztą potem uczynił) oraz groził, że w razie definitywnej przegranej wstrzyma wszelkie planowane w Polsce inwestycje, szacowane na kilkaset milionów USD. Ambasador Ukrainy w Polsce poprosił ministra skarbu o spotkanie i wyjaśnienie powodów jego decyzji. Do protestów w sprawie HCz włączył się nawet sam prezydent Ukrainy Leonid Kuczma, który polecił rządowi i ukraińskiemu dyplomatom w Warszawie wyjaśnienie tego, czy proces prywatyzacji HCz był uczciwy i przejrzysty. Premier Leszek Miller rozmawiał telefonicznie z premierem Ukrainy Wiktorem Janukowyczem na temat kontrowersyjnego przetargu i zapewnił go, że zbada, czy wszystko odbyło się zgodnie z procedurami¹⁸⁸. MSP, broniąc swojego stanowiska, wyjaśniało, że wybór Mittal Steel podyktowany był m.in. możliwościami kooperacji tej huty z Polskimi Hutami Stali (kupionymi przez Mittala), chęcią uniknięcia wewnętrznej konkurencji (głównie pomiędzy Hutą Częstochowa i Hutą Katowice) oraz zobowiązaniami akcesyjnymi Polski, w myśl których Polska nie może zwiększać mocy produkcyjnych hut. Argumenty te powtórzył wiceminister Szarawarski podczas swojego wystąpienia w Sejmie¹⁸⁹.

W tym samym czasie wątpliwości związane z prywatyzacją HCz zgłosiła Komisja Europejska. Dotyczyły one jednak innego aspektu sprawy – niedozwolonej pomocy publicznej dla huty. Przed akcesją do UE polskie hutnictwo otrzymało zgodę Brukseli na skorzystanie z pomocy państwa sięgającej 860 mln euro. Warunkiem była jednak restrukturyzacja zakładów i zmniejszenie produkcji. Plan nie obejmował HCz, która miała zostać zlikwidowana. W międzyczasie rząd zmienił zdanie i postanowił sprzedać przedsiębiorstwo inwestorowi zagranicznemu, uza-

¹⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁸⁶ Zob. *Huta Częstochowa trafi do LNM*, „Puls Biznesu”, 20 lutego 2004; *Grupa LNM zainwestuje i wykupi*, „Rzeczpospolita”, 23 lutego 2004.

¹⁸⁷ Zob. *Sprawa polityczna, nie biznesowa*, „Rzeczpospolita”, 24 lutego 2004.

¹⁸⁸ Zob. *Miller rozmawiał z premierem Ukrainy o prywatyzacji Huty Częstochowa*, „Puls Biznesu”, 27 lutego 2004.

¹⁸⁹ Zob. *Szarawarski broni w Sejmie wyboru inwestora Huty Częstochowa*, „Puls Biznesu”, 4 marca 2004.

sadniając to korzystną zmianą koniunktury na świecie oraz wzrostem zapotrzebowania na stal. Komisja Europejska zaczęła więc podejrzewać, że rząd jednak udzielił hucie wsparcia (wątpliwości budziło m.in. umorzenie zobowiązań zakładu wobec państwa na kwotę 72 mln euro). 29 marca 2004 r. MSP zdecydowało się zawiesić przetarg do chwili osiągnięcia porozumienia z Komisją Europejską¹⁹⁰. Do tego momentu Mittal Steel parafował już umowy z większością wierzycieli HCz oraz podpisał tzw. pakiet socjalny ze związkami zawodowymi. W niespełna miesiąc później przetarg został unieważniony w wyniku kontroli przeprowadzonej przez Kancelarię Premiera w Ministerstwie Skarbu, która ujawniła nieprawidłowości formalnoprawne i drobne uchybienia (nie podano, jakie). O konieczności unieważnienia przetargu mówiono także w czasie wizyty Aleksandra Kwaśniewskiego na Ukrainie wiosną 2004 r.¹⁹¹

19 maja 2004 r. Komisja Europejska wszczęła dochodzenie w sprawie pomocy państwa dla HCz. Zapewniła jednocześnie, że procedura nie ma nic wspólnego z faktem sprzedaży przedsiębiorstwa, a chodzi tylko o ustalenie, czy budżet udzielił pomocy, czy też zmusił prywatnych wierzycieli do redukcji ich należności¹⁹². W przypadku niekorzystnego dla Polski rezultatu dochodzenia HCz musiałaby zwrócić kwotę pomocy do budżetu państwa. Obaj kandydaci do przejścia huty – Mittal Steel i ZPD – zadeklarowali, że w razie potrzeby wpłacą sporną sumę.

Pomimo wstrzymania przetargu na kupno HCz nie ustały działania lobbingsowe w tej sprawie. Media donosiły, że zarówno Donbas, jak i Mittal Steel zabiegały w tym czasie o wsparcie u przedstawicieli polskiego rządu. Wydaje się, że nieco łatwiejsze zadanie miał ZPD, ponieważ przejście HCz przez Ukraińców byłoby symbolem współpracy gospodarczej między Polską i jej wschodnim sąsiadem, o którą aktywnie zabiegał prezydent Aleksander Kwaśniewski. Pod koniec czerwca 2004 r. Kwaśniewski wziął udział w szczycie gospodarczym Ukraina – Polska w Jałcie. Szczyt został zorganizowany na terenie kompleksu turystycznego należącego do Donbasu. Przedstawiciele spółki zapewniali, że stało się tak wyłącznie z powodów technicznych, ponieważ organizatorzy nie znaleźli innego odpowiedniego miejsca¹⁹³.

MSP zapowiedziało wznowienie przetargu pod koniec 2004 r. We wrześniu Mittal Steel i ZPD rzekły się roszczeń związanych z poprzednią fazą przetargu,

¹⁹⁰ Komunikat MSP w tej sprawie głosił: „[...] w związku z koniecznością uzgodnienia z Komisją Europejską ostatecznego kształtu programu restrukturyzacji Huty Częstochowa SA, dla usunięcia wszelkich wątpliwości dotyczących udzielenia Hucie niedozwolonej pomocy publicznej, Minister Skarbu Państwa zwrócił się 29 marca [...] o bezterminowe zawieszenie prac związanych z rozstrzygnięciem przetargu na nabycie udziałów spółki Huta Stali Częstochowa Sp. z o.o. oraz spółek «Majątek Hutniczy 1» Sp. z o.o. i «Majątek Hutniczy 2» Sp. z o.o. [...] Decyzja o dalszych losach przetargu zostanie podjęta po osiągnięciu ostatecznego porozumienia z Komisją Europejską”, *MSP zawiesiło tymczasowo przetarg na majątek Huty Częstochowa*, „Puls Biznesu”, 29 marca 2004.

¹⁹¹ Zob. *Przetarg raz jeszcze*, „Rzeczpospolita”, 4 maja 2004.

¹⁹² Zob. *Podejrzana Huta Częstochowa*, „Rzeczpospolita”, 20 maja 2004.

¹⁹³ Zob. *Bliżej nam na Ukrainę*, „Rzeczpospolita”, 23 czerwca 2004.

pod warunkiem, że zostaną ponownie do niego zaproszone. Formalnie więc nie został ogłoszony nowy przetarg, lecz nastąpiła jego kontynuacja na nowych zasadach poprzez powtórne zaproszenie obu oferentów do rokowań. 3 lutego 2005 r. ZPD i Mittal Steel złożyły oferty kupna HCz, mimo że ten ostatni kontrahent poważnie zastanawiał się, czy ponownie startować w przetargu, uzasadniając to zbyt wysoką ceną minimalną, której zażądano za hutę. 23 lutego zarządy HCz oraz TF Silesia podały, że za lepszą uznały ofertę Mittal Steel, który otrzymał wyłączność na dalsze negocjacje do 29 kwietnia 2005 r. Tym razem to Mittal Steel zaproponował wyższą cenę. Wcześniej wiceprezes HCz ujawnił, że cena „ma być podstawowym i jedynym kryterium wyboru inwestora strategicznego dla huty”¹⁹⁴. Przedstawiciele ZPD na tę wiadomość zareagowali spokojniej niż rok temu, jakby przeczuwając, że jeszcze wszystko się może zmienić. Z dużą pewnością siebie przekonywali, że ich oferta jest korzystniejsza dla Polski. Świadczy o tym m.in. następująca wypowiedź przedstawiciela Donbasu: „Korporacja ZPD tak jak poprzednio jest przekonana, że przy przejrzystym procesie sprzedaży kombinatu Huta Częstochowa, polskie ministerstwo skarbu podejmie decyzję, która zapewni stabilny rozwój przedsiębiorstwa i jego sukces na rynku”¹⁹⁵. Mittal Steel publicznie kwestionował zapewnienia ZPD. Na początku marca 2005 r. premier Marek Belka podczas wizyty w Kijowie dał do zrozumienia, że ZPD wciąż ma szanse na zakup HCz. Belka powiedział: „Chcę wyraźnie podkreślić, że od dziś do podpisania umowy o prywatyzacji jest daleka droga. [...] Decyzja o prywatyzacji i sprzedaży Huty Częstochowa nie będzie podjęta wyłącznie na podstawie ceny. Jest to przedsiębiorstwo mające wielkie znaczenie dla przemysłu stoczniowego w naszym kraju i ten element nie może nie być brany pod uwagę w ostatecznej decyzji skarbu państwa”¹⁹⁶.

W połowie kwietnia 2004 r. Mittal Steel parafował wszystkie umowy z Hutą Częstochowa S.A. oraz TF Silesia. Przedmiotem rokowań pozostawał nadal pakiet socjalny. Mittal Steel ulepszył warunki socjalne przyjęte w 2004 r. Obecnie proponował podwyżkę wynagrodzeń o 150 zł dla wszystkich pracowników HCz i jej spółek zależnych, jednorazową premię prywatyzacyjną w wysokości 2500 zł oraz gwarancję zatrudnienia wszystkich pracowników do grudnia 2010 r., a osobom powyżej 55 roku życia – dziesięcioletnią gwarancję zatrudnienia. Związkowcy na początku kwietnia domagali się gwarancji pracy do czasu emerytury, po 30 000 zł bonusu prywatyzacyjnego dla każdego pracownika oraz podwyżek płac o 1500 zł. Potem nieco złagodzili swoje stanowisko, żądając od koncernu dziesięcioletniego okresu zatrudnienia, podwyżek o 500 zł i bonusu w wysokości 8000 zł. Wyłączność Mittal Steel na negocjacje przedłużono do 13 maja z powodu trudności w dojściu do porozumienia ze związkowcami. Dzień przed upływem tego terminu trzy

¹⁹⁴ *Donbas i Mittal Steel złożyli oferty na kupno Huty Częstochowa*, „Puls Biznesu”, 3 lutego 2005.

¹⁹⁵ *ZP Donbasu uważa, że jego oferta na HCz jest najlepsza*, „Puls Biznesu”, 1 marca 2005.

¹⁹⁶ *Ukraińcy przekonują do swojej oferty*, „Rzeczpospolita”, 7 marca 2005.

spośród pięciu związków zawodowych HCz były gotowe pójść na kompromis z inwestorem. Dowiedziawszy się o tym, hutnicy natychmiast zorganizowali protest. 13 maja podjechali autobusami pod ośrodek w Poraju, gdzie toczyły się ostateczne rozmowy w sprawie podpisania pakietu socjalnego. Skandowali, że nie chcą Hindusów, a przewodniczących związków zawodowych, które zgodziły się na podpisanie umowy z koncernem, nazwali zdrajcami. Kilkudziesięciu osobom udało się wtargnąć do budynku. Po kilku godzinach wszystkie pięć związków ogłosiło, że nie podpiszą pakietu socjalnego. Przedstawiciele pracowników HCz wyjaśniali, że Mittal Steel nie jest dla nich wiarygodnym partnerem, ponieważ nie zrealizował wszystkich inwestycji, do których zobowiązał się w Polskich Hutach Stali.

Już w kilka dni po zerwaniu rozmów z Mittal Steel wyłączność negocjacyjną w sprawie przejęcia częstochowskiej huty otrzymał ZPD. Wyłączność ta została udzielona przedsiębiorstwu bez żadnych warunków wstępnych, co oznaczało, że w mocy pozostawała oferta Donbasu, w której koncern ten oferował za hutę prawie o 140 mln zł mniej niż jego konkurent (Mittal Steel oferował 1,251 mld zł). ZPD obiecywał jednak lepsze warunki dla pracowników oraz większe inwestycje. Po tej decyzji Mittal Steel oskarżył ZPD o naruszenie procedury przetargowej, m.in. przez ingerowanie w rozmowy koncernu ze związkowcami.

ZPD na sfinalizowanie transakcji miał zaledwie pięć tygodni. Donbas zaczął od rozmów ze związkami zawodowymi i na początku czerwca 2005 r. doprowadził do podpisania pakietu socjalnego. Pakiet zawierał m.in. dziesięcioletnie gwarancje zatrudnienia, 350 zł jednorazowej podwyżki, 16 zł bonusu prywatyzacyjnego za każdy przepracowany miesiąc, nagrodę świąteczną w wysokości 10% średniej miesięcznej płacy. Inwestor po otrzymaniu wyłączności podniósł również zadeklarowaną wcześniej cenę z 1,108 do 1,252 mld zł¹⁹⁷. 29 czerwca minister skarbu Jacek Socha podpisał zgodę na sprzedaż HCz Donbasowi. Dzień później podczas ukraińsko-polskiego szczytu gospodarczego w Gdyni umowę sprzedaży HCz sygnowali przedstawiciele rządu w obecności prezydentów Aleksandra Kwaśniewskiego i Wiktora Juszczenki. Następnie 8 lipca TF Silesia i Huta Częstochowa podpisały z ZPD warunkowe umowy sprzedaży udziałów Huty Stali Częstochowa oraz 12 spółek zależnych. Donbas, jako inwestor zagraniczny, musiał ponadto uzyskać zgodę MSWiA oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. ZPD zobowiązał się, że po otrzymaniu zgody obu organów powiększy cenę o wzrost wartości aktywów netto sprzedawanych spółek od końca 2004 r. do ostatecznego dnia zamknięcia transakcji. Do połowy września 2005 r. nadal jednak nie podpisano końcowej umowy umożliwiającej Donbasowi faktyczne przejęcie huty. Doprowadziło to do kolejnej interwencji związków zawodowych, które w liście do ministra skarbu Jacka Sochy wyraziły zaniepokojenie przebiegiem procesu prywatyzacji oraz domagały się natychmiastowego podpisania kontraktu na sprzedaż przedsiębiorstwa. Zdeterminowani związkowcy skarżyli się, że w tej sytuacji pracownicy

¹⁹⁷ Zob. *Huta Częstochowa dla ukraińskiego Donbasu*, „Gazeta Wyborcza”, 3 czerwca 2005.

huty i jej spółek zależnych nie mają żadnych gwarancji otrzymania wynegocjowanych świadczeń¹⁹⁸.

Związek Przemysłowy Donbasu otrzymał w końcu wymagane zgody MSWiA oraz UOKiK i na początku października 2005 r. przejął częstochowską hutę. Ukraińska firma zapłaciła za przedsiębiorstwo 1,252 mld zł i zadeklarowała, że zainwestuje w nie kolejne 440 mln zł. Pracownicy dostali pakiet socjalny wart około 800 mln zł. ZPD zobowiązał się także do zwrócenia 4 mln euro pomocy publicznej udzielonej HCz przez państwo przed rozpoczęciem procesu restrukturyzacji, których zwrotu zażądała Komisja Europejska.

Po przejściu zmieniono nazwę huty na „ISD Huta Częstochowa sp. z o.o.”. Jest ona największym polskim producentem blach grubych stosowanych m.in. w przemyśle stoczniowym oraz w budownictwie.

Wnioski

Przetarg na zakup Huty Częstochowa trwał ponad dwa lata. Przez ponad dwa lata zainteresowani inwestorzy, Mittal Steel i ZPD, przekonywali o wyższości swojej oferty, a decyzje o tym, kogo wybrać, zmieniały się jak w kalejdoskopie. Metody perswazji były różne. Od argumentów ekonomicznych, emocjonalnych i kulturowych, od zjednywania polityków i dyplomatów, kształtowania opinii publicznej przez media, aż po groźby, protesty i przepychanki. Istnieją wszelkie przesłanki, by sądzić, że nie był to zwykły przetarg, a walka dwóch silnych grup lobbujących. Donbas jest dzisiaj właścicielem Huty Częstochowa, ponieważ w ostatecznym rozrachunku to jego działania lobbujące okazały się bardziej skuteczne.

Zakup HCz miał dla obu koncernów znaczenie strategiczne. Po przejściu Polskich Hut Stali Hindusi nie chcieli dopuścić konkurencji do rynku. Ukraińcy byli z kolei zdeterminowani, żeby zdobyć w Polsce przyczółek do ekspansji na zachód Europy. Fakt, że przejście HCz przez koncern Mittal Steel wyeliminowałoby wewnętrzną konkurencję na polskim rynku stali, przemawiał zwłaszcza do ówczesnego wiceministra skarbu Andrzeja Szarawarskiego¹⁹⁹. Interesy ZPD harmonizowały zaś z działaniami prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego na rzecz zwiększenia roli Ukrainy w Europie.

Uważa się, że o ostatecznym sukcesie ZPD w przetargu na zakup HCz zdecydowały dwa czynniki: wykorzystanie związków zawodowych oraz lobbing polityczny. Pierwszy czynnik mógłby być uznany za przykład *grass roots lobbying*, czyli poparcia na najniższym poziomie. Jednak w warunkach polskich – gdzie pozycja związków zawodowych jest nadal bardzo silna i w zasadzie żadna poważ-

¹⁹⁸ Zob. *Związkowcy Huty Częstochowa nt. umowy sprzedaży*, „Puls Biznesu”, 15 września 2005.

¹⁹⁹ Por. m.in. *Szarawarski: Wybór LNM oznacza kooperację Huty Częstochowa i PHS*, „Puls Biznesu”, 23 lutego 2004; *Szarawarski broni w Sejmie wyboru inwestora Huty Częstochowa*, „Puls Biznesu”, 4 marca 2004.

na decyzja lub zmiana w przedsiębiorstwie nie może zostać przeprowadzona bez ich zgody, ze względu na możliwe późniejsze destrukcyjne reperkusje – pojęcie *grass roots lobbying* w odniesieniu do lobbingu związków zawodowych wydaje się niestosowne. Przeciwnie, w przypadku prywatyzacji HCz związki zawodowe tego przedsiębiorstwa pełniły rolę jednego z decydentów w sprawie. Należy tutaj wprowadzić rozróżnienie na decydentów formalnych i faktycznych. W przetargu o HCz tymi pierwszymi byli: TF Silesia, zarząd huty i jej wierzyciele oraz minister skarbu państwa. Decydentami faktycznymi były: MSP oraz związki zawodowe. Błąd taktyczny koncernu Mittal Steel polegał na tym, że zbyt długo zwlekał z podpisaniem pakietu socjalnego. Zważywszy na przegraną tego oferenta, jego pomyłka urasta do rangi błędu strategicznego.

ZPD wykorzystał przeciągające się negocjacje w należących do Mittal Steel Polskich Hutach Stali. Negocjacje te dotyczyły osłony socjalnej dla pracowników i miały na celu podburzanie związkowców HCz. Lobbyści pracujący dla ZDP prawdopodobnie nieformalnymi kanałami dotarli do przewodniczących związków zawodowych HCz i obiecali im lepsze warunki. Było to posunięcie strategiczne, ponieważ – jak już podkreślono – związkowcy stanowili tak naprawdę nieoficjalnych decydentów w sprawie prywatyzacji HCz. MSP nie zgodziło się, by sprzedaż odbyła się bez podpisania pakietu socjalnego, czyli *de facto* bez zgody związków (tak jak stało się to w przypadku PHS). Przeciągając pracowników na swoją stronę, Donbas doprowadził do bojkotu negocjacji i całkowitego zerwania rozmów z Mittal Steel. Wcześniej odpowiednio przygotował grunt pod korzystne dla siebie decyzje polityczne. Chodzi o zakrojony na szeroką skalę lobbing polityczny, odbywający się na najwyższych szczeblach władzy (m.in. prezydenci i premierzy Polski i Ukrainy). Można przypuszczać, że w tym przypadku Donbas miał łatwiejsze zadanie dzięki bliskim relacjom polsko-ukraińskim, licznym kontaktom polityków obu państw, polityce zagranicznej wobec Ukrainy czy wreszcie geograficznej i kulturowej bliskości, do której ZPD wielokrotnie nawiązywał w swoich publicznych wypowiedziach²⁰⁰. Całkowicie odmiennie przedstawiają się polskie stosunki dyplomatyczne z dalekimi Indiami. Z informacji Kancelarii Prezydenta wiadomo jednak, że prezydent Aleksander Kwaśniewski spotkał się w styczniu 2004 r. w Davos z Lakshimim Mittalem. Około miesiąc później, 11 lutego, ekonomiczny doradca Kwaśniewskiego, prof. Witold Orłowski, rozmawiał z wiceprezesem koncernu Mittal Steel²⁰¹ (12 lutego 2004 r. wiceminister Szarawarski dał publicznie do zrozumienia, że resort skarbu nie podziela rekomendacji TF Silesia wskazującej na ZPD²⁰²).

²⁰⁰ Przykładem takiej wypowiedzi jest stwierdzenie prezesa ZPD Siergieja Taruty: „Przecież Słowianie najlepiej rozumieją swoje dusze”, *Donbas bierze hutę*, „Gazeta Wyborcza”, 17 czerwca 2005.

²⁰¹ Zob. *Maharadża ze stali*, „Rzeczpospolita”, 10 listopada 2005.

²⁰² Zob. *MSP: Wybór inwestora dla Huty Częstochowa po konsultacjach z rządem*, „Puls Biznesu”, 12 lutego 2004.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że główną rolę w przetargu odegrały czynniki pozaekonomiczne – społeczne i polityczne – a ich wypadkowa doprowadziła do zmiany decyzji rządu. Zresztą swoje stanowisko zmienił nie tylko rząd, zmieniali je i TF Silesia, i związkowcy, którzy najpierw nie chcieli Donbasu, a potem nie chcieli Mittal Steel. Można odnieść wrażenie, że ktoś z zewnątrz wyraźnie wpływał na ich decyzje, a treść samych ofert zakupu huty nie miała w zasadzie większego znaczenia – najpierw wybrano gorszą cenowo ofertę Mittal Steel, potem z kolei mniej korzystną ofertę Donbasu, który dopiero wówczas, gdy już wiedział, że wygra, podniósł cenę i ulepszył swą ofertę, co było sprzeczne z zasadami i z samą ideą przetargu. Wypływa stąd wniosek, że procesem sprzedaży HCz sterowały działania lobbingowe.

Dla pełnego obrazu analizowanego przypadku należy wspomnieć, że prywatyzacja HCz nie obyła się bez afery korupcyjnej, a niektóre informacje ujawnione przez prasę po zakończeniu przetargu sugerowały, że cała sprawa zakupu HCz mogła mieć drugie dno. W przetargu na HCz koncernowi Mittal Steel, podobnie jak w przetargu na PHS, doradzał lobbysta Marek Dochnal. We wrześniu 2004 r. został on aresztowany pod zarzutem wręczenia łapówki posłowi SLD Andrzejowi Pęczakowi. Podejrzewano, że łapówka ta miała związek z prywatyzacją HCz. Dochnal okazał się lobbystą podwójnym. Jak ustaliła Agencja Wywiadu, w sierpniu 2004 r. podpisano tajną umowę między ZPD a spółką lobbysty – Larchmont Capital. Na mocy tej umowy Dochnal miał za 10 mln USD doprowadzić do zawarcia układu między Mittal Steel a Donbasem²⁰³. Prasa spekulowała, że oba koncerny miały się podzielić strefami wpływów w Polsce i na Ukrainie. Mittal miał wycofać się z prywatyzacji Huty Częstochowa, a Donbas w zamian obiecywał mu zwycięstwo w przetargu na Kryworіżstal, największy kombinat hutniczy na Ukrainie²⁰⁴. Jednak prawdopodobieństwo takiego scenariusza zmniejsza fakt, że przejęcie Huty Częstochowa dałoby Mittal Steel prawie stuprocentową kontrolę nad polskim rynkiem stali. Mittal Steel faktycznie wygrał przetarg na zakup Kryworіżstalu, jednak kilkakrotnie przebijając cenę konkurentów (w przetargu tym startował także Donbas).

Należy wspomnieć, że strategia lobbingowa koncernu Mittal Steel jest od tamtego czasu kontynuowana. Realizowana na globalną skalę – konsekwentnie i w zawrotnym tempie – ekspansja koncernu jest możliwa w dużej mierze dzięki działaniom lobbingowym. Spektakularnym sukcesem lobbingowym przedsiębiorstwa było doprowadzenie do uzyskania zgody na przejęcie innego stalowego giganta – firmy Arcelor. Po fuzji firma przyjęła nazwę Arcelor Mittal i stała się niepodważalnym liderem światowego sektora hutniczego i przemysłu stalowego.

Prywatyzacja Huty Częstochowa to dowód na to, że w Polsce także ma miejsce intensywny i efektywny lobbing. Analizowany przykład uwypukla wymiar społeczny lobbingu oraz rolę wewnętrznego otoczenia przedsiębiorstwa – pra-

²⁰³ Zob. *Maharadża ze stali*.

²⁰⁴ Zob. *ibidem*.

owników zorganizowanych w związki zawodowe, którzy w tym przypadku byli zarówno adresatem działań lobbujących, jak i skutecznymi lobbystami broniącymi własnych interesów. Widać ponadto po raz kolejny, że opłaca się lobbing polityczny. By jednak do niego doszło, trzeba wybrać i przekonać do swoich racji odpowiednie osoby, które lobbing taki z racji zajmowanego stanowiska są w stanie poprowadzić.

Lobbing pod amerykańskimi skrzydłami. Wybieranie samolotu wojskowego dla Polski

Zarys problemu

27 grudnia 2002 r. rząd RP rozstrzygnął przetarg na zakup samolotów wielozadaniowych. Wybrano samoloty F-16 CD Block 52, produkowane przez amerykańskie konsorcjum Lockheed Martin. Media i politycy określali to wydarzenie mianem przetargu stulecia, bowiem wartość zamówienia, łącznie z kosztami obsługi kredytu, sięgała 4,7 mld USD. W finale przetargu brały udział również szwedzko-brytyjska spółka SAAB-a i BAE Systems, oferująca samoloty JAS-39 Gripen oraz francuski koncern Dassault Aviation, producent myśliwca Mirage 2000.

Historia zakupu samolotów wojskowych sięga 1992 r., jednak faktyczny przetarg został rozpisany dopiero w połowie lutego 2001 r. Zanim to uczyniono, przymerzano się do kupna samolotów amerykańskich (najpierw używanych, potem nowych), a liczne wypowiedzi polskich polityków sugerowały, że myśliwiec F-16 to jedyny słuszny wybór. Cała sprawa ciągnęła się przez ponad dziesięć lat, a F-16 nigdy nie tracił pozycji faworyta. Czy ogłaszanie przetargu na samolot wojskowy dla Polski było w ogóle potrzebne? Czy wybór był przesądzony od samego początku, a może to intensywny lobbing polityczny strony amerykańskiej utwierdził polskie władze w ich przekonaniu?

Opis przypadku²⁰⁵

Podczas wizyty w USA dowódcy Wojsk Lotniczych i Obrony Przeciwlotniczej odbyły się pierwsze rozmowy na temat zakupu bądź dzierżawy myśliwców F-16 lub F-18 oraz współpracy z amerykańskim przemysłem lotniczym. W październiku 1995 r. rząd informował, że przygotowuje się do kupienia lub wypożyczenia samolotów wielozadaniowych, które miałyby zastąpić wysłużone MiG-21. Ministerstwo Obrony Narodowej zakładało podpisanie kontraktów z koncernami

²⁰⁵ Poniższy fragment został opracowany na podstawie ponad 250 artykułów prasowych opublikowanych w archiwach internetowych „Gazety Wyborczej” i „Rzeczpospolitej”.

lotniczymi w 1996 r., uznało bowiem, że w tym okresie rozpocznie się proces akcesyjny przyszłych członków NATO. Wówczas w grę wchodziły następujące samoloty: F-16, JAS-39, Mirage 2000 i MiG-29.

W marcu 1996 r. MON stwierdził, że nowy samolot powinien poprowadzić nas do NATO, a z czterech ofert: rosyjskiej, szwedzkiej, francuskiej i amerykańskiej – tylko ta ostatnia spełniała kryteria stawiane przez Sojusz Północnoatlantycki. W czerwcu 1996 r. koncern Lockheed Martin zakładał możliwość produkcji myśliwców F-16 w PZL Mielec, pod warunkiem, że wygra przetarg. Latem 1996 r. rozpoczęła się akcja promocyjna firm zainteresowanych udziałem w przetargu. Podczas pokazów lotniczych w ramach „Skrzydłatego święta” w Bydgoszczy oraz na targach w Kielcach zaprezentowali się wszyscy czterej oferenci (Amerykanie, Szwedzi, Francuzi i Rosjanie). Natomiast rok później na święcie polskiego lotnictwa (Air Show) w Mielcu pojawili się wszyscy oprócz Rosjan. Akcesja do NATO prawdopodobnie przekreśliła ich ofertę.

Pod koniec 1996 r. prasa ostrzegała, że zakup samolotów dla polskiej armii może odwlec się w odległą przyszłość z dwóch powodów. Pierwszy to długie przygotowania pięcioletniego planu modernizacji polskich sił zbrojnych. Drugi powód był taki, że Amerykanie niechętnie odnosili się do stawianego przez Polskę warunku zawarcia kontraktów offsetowych²⁰⁶.

W czerwcu 1998 r. amerykański sekretarz obrony William Cohen podczas wizyty w Warszawie rozmawiał o uczestnictwie myśliwców F-16 w przetargu. „Rzeczpospolita” ujawniła dokumenty specjalnej komisji ds. nowego myśliwca wielozadaniowego, według których już w 1996 r. polskie lotnictwo uznało wyższość F-18 i Jas-39 nad innymi maszynami²⁰⁷. Również Romuald Szeremietiew (wówczas odpowiedzialny za strategię zakupów uzbrojenia) popierał ofertę USA. Po tygodniu spędzonym w Stanach Zjednoczonych powiedział, że będzie zachęcał rząd do leasingu amerykańskich samolotów²⁰⁸.

Minister obrony Janusz Onyszkiewicz w styczniu 1999 r. złożył wizytę w Waszyngtonie. Głównym tematem rozmów była sprawa samolotów bojowych dla polskiej armii. Minister spotkał się również z przedstawicielami koncernów Lockheed Martin (producentem F-16) i Boeing (F-18). Oficjalną propozycją rządu USA było wynajęcie Polsce używanych samolotów; koszt przedsięwzięcia wyceniono na ponad 100 mln USD. Poza tym Lockheed Martin zaoferował szkolenie serwisu i pilotów oraz możliwość produkowania części do F-16 w polskich zakładach. Boeing z kolei kusił ofertą umiejscowienia w Polsce głównej linii montażowej F-18 dla wszystkich krajów Grupy Wyszehradzkiej. W marcu 1999 r. Szeremietiew zapewnił, że rząd do końca roku wskaże samolot wojskowy dla Polski. Natomiast we wrześniu 1999 r., przy okazji wizyty szwedzkiego ministra obrony w Polsce,

²⁰⁶ Zob. *Skrzydła przyszłości*, „Gazeta Wyborcza”, 19 grudnia 1996. Artykuł sugerował, że jeżeli kupimy samoloty, to tylko z USA.

²⁰⁷ Zob. *W oczekiwaniu na oferty*, „Rzeczpospolita”, 16 czerwca 1998.

²⁰⁸ *Polski lotnik, amerykańskie skrzydła*, „Rzeczpospolita”, 29 czerwca 1998.

odbyła się prezentacja przemysłu obronnego Szwecji – najważniejszym produktem był myśliwiec Jas-39 Gripen.

Pod koniec lutego 2000 r. prasa doniosła, że koncern British Aerospace i wspierające go firmy grożą wstrzymaniem inwestycji w Polsce, o ile sprawdzą się pogłoski, że rząd ma wybrać dla polskiego lotnictwa amerykańskie samoloty F-16 (Brytyjczycy wchodzący w skład koncernu BAE promowali szwedzkiego Gripena). Ray Lomas, dyrektor BAE na Polskę, twierdził, że według „pewnych źródeł” Polska ma wydać na amerykańskie samoloty 1,6 mld zł. „Jeśli jest to prawda, to świadczy o tym, że polski rząd nie stosuje jasnych reguł przetargowych, co jest niezgodne ze standardem Unii Europejskiej i NATO”²⁰⁹ – powiedział Lomas, skarżąc się, że od lipca 1999 r., kiedy to została złożona oferta Brytyjczyków, nie otrzymali z MON i Ministerstwa Skarbu żadnej odpowiedzi. Przedstawiciele BAE przypominali, że firma złożyła zamówienia w Mielcu na części do samolotów Hawk i Airbus oraz że w przypadku zakupu ich samolotu oferuje offset na sumę co najmniej równą kontraktowi. Rzecznik MON odpierał zarzuty Brytyjczyków, twierdząc, że żadne rozstrzygnięcia nie zapadły, ponieważ przetarg nie został jeszcze ogłoszony. Z kolei w październiku fachowe pismo z branży obronności „Jane’s Defence Weekly” podało, że Polska chce wdzierżawić na pięć lat 18 używanych samolotów F-16 za 220 mln USD. Propozycję dzierżawy F-16 Polska miała wyrazić w liście intencyjnym do Ministerstwa Obrony USA. MON zaprzeczył wszystkiemu, twierdząc, że wysłane pismo było jedynie prośbą o doprecyzowanie jednej z amerykańskich ofert.

W październiku 2000 r. ówczesny minister obrony Bronisław Komorowski dopuszczał możliwość leasingu amerykańskich samolotów, co oznaczałoby, że przetarg w ogóle nie zostanie ogłoszony. W listopadzie, podczas wizyty w Stanach Zjednoczonych, Komorowski zapowiedział, że Polskę bardzo interesuje oferta Amerykanów, a myśliwiec F-16 powinien być docelowym samolotem dla naszych sił zbrojnych. Waszyngton natomiast zapewnił, że wszelkie wydatki, jakie Polska poniosłaby w związku z konieczną modernizacją starych F-16, zostałyby skompensowane w ramach umów offsetowych z polskim przemysłem. Pod koniec roku MON obiecywał, że w połowie lutego 2001 r. nastąpi ocena propozycji i rozpisanie przetargu, a do 30 czerwca – jego rozstrzygnięcie. Chodziło jednak o przetarg na myśliwce używane. Rzeczywiście, 15 lutego 2001 r. międzyresortowy zespół kierowany przez wicepremiera i ministra gospodarki Janusza Steinhoffa zakończył pierwszy etap analizy ofert dotyczących wyposażenia polskiego lotnictwa w samolot wielozadaniowy. Do głównego etapu wybrano oferty producentów F-16, Mirage 2000 i Jas-39 Gripen. W marcu przedstawiciele koncernu SAAB-BAE gościli już w sejmie, gdzie przekonywali posłów do projektu wypożyczenia lub zakupu myśliwca Jas-39. Gwarantowali, że koszt wypożyczenia byłby zbilansowany w 100% zamówieniami offsetowymi w polskich zakładach.

²⁰⁹ *Brytyjczycy ostrzegają. Bierzenie F-16, to my żegnamy*, „Gazeta Wyborcza”, 23 lutego 2000.

W kwietniu 2001 r. minister obrony powołał międzyresortowy zespół z wiceministrem Romualdem Szeremietiewem na czele oraz ekspercką komisję przetargową, której przewodził płk Włodzimierz Pach, wicedyrektor Departamentu Zaopatrywania Sił Zbrojnych MON. Do rządów Francji, Szwecji, USA i Wielkiej Brytanii wysłano tzw. *Specyfikację istotnych warunków zamówienia*, precyzującą polskie warunki pozyskiwania myśliwców. Określono w niej m.in., że do 2003 r. polscy piloci powinni szkolić się na 16 używanych samolotach dostarczonych przez partnerów zagranicznych. Do 2006 r. zaś zostaną zakupione dalsze 44 myśliwce. Finansowanie całego kontraktu miało potrwać do 2015 r., a obciążenie budżetu nie powinno rocznie przekraczać 0,05% PKB. 15 kwietnia oferenci złożyli dokumentację potrzebną do uczestnictwa w przetargu²¹⁰.

Zgodnie z planem, 28 sierpnia miało nastąpić otwarcie kopert z ostatecznymi propozycjami, 10 września miał zostać dokonany wybór oferty, a cztery dni później miano podpisać umowy. Jednak już w lipcu MON zapowiedział, że z braku środków nie ma szans na to, by przetarg na myśliwiec mógł zostać zakończony w 2001 r. Poza tym minister Komorowski za ważniejsze od zachowania terminów uznał zachowanie zasady przejrzystości i dlatego unieważnił przetarg dla firm konsultingowych, które miałyby zapewnić obsługę prawną przyszłego wieloletniego kontraktu. Powodem była obecność wśród zgłoszonych firm również tej, która doradzała w sprawie kontraktu na haubice, wszelako chodziło również o finanse – zwycięskiej firmie miało przyspaść za doradztwo 20 mln zł. Postanowiono więc, że większość kwestii prawnych rozstrzygać będą eksperci rządowi.

Tymczasem Ray Lomas, dyrektor polskiego oddziału BAE Systems, poinformował, że koncern proponuje wieloletni kredyt na zakup samolotu, który rządy Wielkiej Brytanii i Szwecji zgodziły się gwarantować w 85%, a także rozłożenie spłat na kilkanaście lat, karencję w spłacie kapitału przez kilka pierwszych lat, a nawet zawieszenie jakichkolwiek płatności na początku programu finansowego. Podobne rozwiązania zaproponował koncern Lockheed Martin.

W listopadzie 2001 r. media informowały, że temat myśliwca wielozadaniowego dla Polski, Czech i Węgier może zdominować debatę w Kongresie Stanów Zjednoczonych dotyczącą drugiej fali rozszerzenia NATO. Eksperci amerykańscy i europejscy byli zdania, że na wygranie przetargu największe szanse mają firmy europejskie, a konkretnie konsorcjum SAAB-BAE Systems oferujące Gripeny²¹¹. Im bliższe było rozstrzygnięcie konkursu, tym silniejszy okazywał się nacisk firm

²¹⁰ 22 czerwca 2001 r. Sejm uchwalił ustawę o uzbrojeniu polskiej armii w wielozadaniowe samoloty, która zakładała m.in. zakup 16 używanych maszyn do 2003 r. Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe” i zapewnieniu warunków jego realizacji, Dz.U. z 2001 r. Nr 89, poz. 972, <http://isip.sejm.gov.pl>.

²¹¹ Rzeczywiście, nie mylili się, jeśli chodzi o Węgrów i Czechów. Węgrzy ogłosili decyzję o wypożyczeniu Gripenów w październiku 2001 r., w grudniu taki sam samolot zdecydowali się zakupić Czesi, *Kto zdobędzie polski rynek. Kwadratura kołowania*, „Gazeta Wyborcza”, 27 grudnia 2001.

z USA na Biały Dom i Kongres. Grupa lobbująca przemysłu zbrojeniowego jest tak potężna, że pojawiły się pogłoski o znacznym zmniejszeniu się poparcia dla drugiej fali rozszerzenia Sojuszu. W tej sytuacji Polska stała się jęczyzkiem u wagi, gdyż przetarg trwał, a szwedzka oferta była bardzo atrakcyjna. Co prawda Czechy również nie zakupiły jeszcze wtedy samolotów, jednakże potencjalnym kontrahentem był tam już tylko Gripen, ponieważ zarówno Amerykanie, jak i Francuzi wycofali swe oferty, tłumacząc się nieuczciwością warunków stawianych przez czeski rząd, który w oficjalnym oświadczeniu stwierdził, że tylko oferta SAAB-BAE Systems spełniała wszystkie warunki przetargu²¹².

W grudniu 2001 r. MON ogłosił, że w połowie stycznia rozpocznie się drugi etap przetargu, i potwierdził zamiar wypożyczenia 16 używanych oraz zakupu 44 nowych samolotów wielozadaniowych. Jednocześnie eksperci z komisji przetargowej stwierdzili, iż żaden z oferowanych Polsce samolotów do wypożyczenia nie spełnia kryterium wielozadaniowości i nie będzie stanowił nowej jakości w polskim lotnictwie. W tej sytuacji pojawiły się głosy, że Polska powinna kupić wyłącznie samoloty nowe i to w liczbie 48. Rozgorzała też krytyka wokół tzw. ustawy offsetowej, która według wiceministra obrony Janusza Zemke miała być tak zawiślana i pełna sprzeczności, że praktycznie uniemożliwiała działanie²¹³. „Ten akt prawny miał wspomóc polski przemysł, a skutek jest taki, że od czasu jego obowiązywania nie został zrealizowany żaden kontrakt wojskowy połączony z offsetem” – powiedział prasie Zemke²¹⁴.

Działania lobbujące wobec przedstawicieli polskich władz stawały się pod koniec 2001 r. coraz bardziej widoczne. W grudniu gościli w Warszawie przedstawiciele kierownictwa Lockheed Martin, a do zakupu amerykańskich samolotów nakłaniał szefa MSZ Włodzimierza Cimoszewicza sekretarz stanu USA Colin Powell. Wcześniej, w czasie rozmów z premierem Leszkiem Millerem, zachwalał Mirage premier Francji Lionel Jospin. W styczniu 2002 r. polski premier złożył wizyty w Stanach Zjednoczonych i Szwecji. W trakcie obu wizyt miały miejsce rozmowy na temat zakupu myśliwców. Podczas wizyty w USA Miller rozmawiał z prezydentem Bushem i sekretarzem obrony Donaldem Rumsfeldem. Amerykanie przedstawili kilka wariantów zakupu samolotów F-16, najważniejszym nowym elementem oferty była możliwość udziału Polski w pracach nad budową myśliwca nowej generacji Joint Strike Fighter (Polska byłaby dzięki temu jedynym krajem Europy Środkowej, który za około 15 lat mógłby kupić ten samolot).

Amerykanie sugerowali ponadto, że decyzja polskiego rządu będzie miała poważne skutki polityczne. Dowodem na to może być wypowiedź wysokiej rangi przedstawiciela władz amerykańskich (zastrzegającego sobie anonimowość): „Ma-

²¹² Zob. *Gripen jest groźny*, „Gazeta Wyborcza”, 6 listopada 2001.

²¹³ Ustawa zakładała np., że 50% zamówień zostanie ulokowanych w polskim przemyśle obronnym (tzw. offset bezpośredni). Problem polegał na tym, że polski przemysł obronny nie był w stanie przyjąć kontraktów wartości 2 mld USD.

²¹⁴ *Kto zdobędzie polski rynek. Kwadratura kołowania*.

cie czas do namysłu, ale decyzja, jaką podejmiecie, przesądzi, czy Polska będzie w NATO ważnym partnerem, rangi Hiszpanii czy Turcji, czy też będzie wolała spełniać znacznie bardziej ograniczoną rolę, jak Czechy i Węgry, które zdecydowały się na zakup szwedzkich Gripenów. Liczymy, że Polska kierować się będzie raczej interesami strategicznymi i długofalową perspektywą niż doraźnymi korzyściami ekonomicznymi²¹⁵. Natomiast premier Miller po powrocie stwierdził, że przy wyborze samolotu należy się kierować nie tylko względami strategiczno-wojskowymi, ale też ekonomicznymi, a polska opinia publiczna musi być przekonana, że przetarg na kupno samolotu przyniesie korzyści całej gospodarce. W prasie pojawiły się komentarze, że rola partnera i sojusznika zobowiązuje i że Amerykanie oczekują od polskich władz podjęcia decyzji o wyborze samolotu wielozadaniowego F-16²¹⁶.

W Sztokholmie Leszek Miller i Janusz Zemke spotkali się z premierem Szwecji Goeranem Perssonem, parlamentarzystami oraz przedstawicielami szwedzkiego biznesu. Tutaj również rozmowy zdominowała kwestia samolotu wojskowego Jas-39 Gripen. Premier Persson podkreślał, że chociaż samolot sprzedaje prywatna firma (konsorcjum BAE-SAAB), to jej oferta ma pełne poparcie szwedzkiego rządu. Zapewnił także, iż nie ma żadnego związku między negocjacjami Polski w sprawie członkostwa w UE a sprawą zakupu samolotów. Natomiast w lutym minister handlu zagranicznego Szwecji oświadczył na konferencji prasowej w Warszawie, iż „wybór samolotu Gripen będzie jasnym sygnałem, że Polska chce uczestniczyć w ważnych europejskich projektach²¹⁷. Wkrótce po rozmowach w Sztokholmie koncern SAAB-BAE ujawnił szczegóły swojej oferty offsetowo-kredytowej (m.in. kredyt gwarantowany przez agencje rządowe; koszt obsługi kredytu w pierwszych 10 latach nie przekraczałby 0,05% PKB; możliwość udzielenia pożyczki w złotych, co zapewniłoby ochronę przed ryzykiem kursowym; minimalna wartość offsetu równa 100% zamówienia). W lutym 2002 r. rząd zaproponował wprowadzenie zmian w ustawie o zakupie samolotów wielozadaniowych. Chodziło o rezygnację z warunku nabycia w pierwszej kolejności 16 używanych maszyn i zakup 48 nowych. Nowelizację ustawy Sejm przyjął 20 marca²¹⁸.

W marcu znowu widoczny stał się amerykański lobbing – Polskę odwiedził dyrektor Agencji Współpracy Obronnej przy Departamencie Obrony USA, gen. Tome Walters, a z przedstawicielami rządu w warunkach pełnej dyskrecji rozmawiał podsekretarz Departamentu Handlu USA, James Jochum. W prasie podkre-

²¹⁵ *Amerykanie naciskają w sprawie F-16*, „Rzeczpospolita”, 12 stycznia 2002.

²¹⁶ Np. K. Darewicz, *Partnerstwo zobowiązuje*, „Rzeczpospolita”, 12 stycznia 2002.

²¹⁷ *Będzie współpraca, jeśli kupicie myśliwce*, „Rzeczpospolita”, 23 lutego 2002.

²¹⁸ Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o zmianie ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe” i zapewnieniu warunków jego realizacji oraz ustawy o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, Dz.U. z 2002 r. Nr 37, poz. 332.

ślono, że to rzadki wypadek, by amerykański wiceminister osobiście angażował się za granicą w promocję konkretnej oferty handlowej²¹⁹. Dobrą okazją do lobbowania na rzecz swoich myśliwców był odbywający się we wrześniu radomski Air Show. Tym razem wszystkie trzy firmy próbowały pozyskać przychylność polskich pilotów i entuzjastów lotnictwa.

W połowie października Kongres USA uchwalił (w poprawce do ustawy o wydatkach państwa) przyznanie Polsce pożyczki w wysokości 3,8 mld USD na zakup 48 samolotów wielozadaniowych F-16. O zgodę Kongresu zabiegał sam prezydent Bush. Według „The Washington Post” przedstawiciele administracji nalegali na szybkie uchwalenie poprawki o pożyczce, aby umożliwić amerykańskiemu producentowi konkurowanie w zakresie sprzedaży samolotu z firmami europejskimi²²⁰. Na początku listopada gen. Tome Walters ponownie gościł w Polsce. W obszernym wywiadzie dla „Rzeczpospolitej” podkreślił, że Stany Zjednoczone zaprzestały przyznawania rządowych kredytów na zakup ich uzbrojenia w 1997 r. Dla Polski zrobią jednak wyjątek. Wywiad ten jest znakomitym przykładem wykorzystania mediów w kampanii lobbującej²²¹.

12 listopada 2002 r. zostały otwarte koperty z ostatecznymi ofertami sprzedaży samolotów. Od tego momentu komisja przetargowa miała 45 dni na dokonanie wyboru. W połowie grudnia komitet offsetowy poinformował, że w jego ocenie

²¹⁹ Zob. *Nowy myśliwiec, ostrzejsza gra*, „Rzeczpospolita”, 21 marca 2002.

²²⁰ Zob. *Premier o kredytowaniu myśliwca*, „Rzeczpospolita”, 14 października 2002.

²²¹ „Uważamy, że Polska powinna być modelem do naśladowania dla wszystkich innych nowych członków NATO, bo wykazaliście dyscyplinę przy realizowaniu podjętych decyzji. Dlatego chcemy was dalej wspierać. Wiemy, że chcecie mieć dobre, nowoczesne lotnictwo i mamy nadzieję, że postawicie na F-16, gdyż jest to jedyny prawdziwy myśliwiec wielozadaniowy. [...] to, co kupicie, to przede wszystkim będą bliskie więzi z amerykańskim lotnictwem na najbliższych 30 lat. Jeśli Polska chciałaby związać się na 30 lat z lotnictwem szwedzkim czy południowoafrykańskim, które korzysta z tych maszyn, to oczywiście powinna kupić Gripeny. A jeśli chcecie się związać z nami, to kupicie F-16. Dzięki temu zwiążecie się z lotnictwem, które w ciągu ostatnich dwunastu lat wygrało trzy wielkie kampanie. [...] zasadnicze pytanie, jakie zada sobie każde poważne lotnictwo wojskowe, a zwłaszcza w kraju będącym nowym członkiem NATO, sprowadza się do tego, jak zbudować bliskie stosunki z jedynym lotnictwem na świecie, które posiada takie umiejętności. Wasze lotnictwo to wie i tego chce. Nasz samolot jest bezdyskusyjnie najlepszy, ale postaramy się też maksymalnie obniżyć jego cenę i przedstawić tak dobry pakiet offsetowy, że gdy polski rząd dokona oceny ofert według ogłoszonych kryteriów, to powinniśmy wygrać przetarg w zdecydowany i przekonujący sposób. [...] Jesteśmy bardzo zadowoleni ze sposobu, w jaki polski rząd prowadzi przetarg – jasno, uczciwie, otwarcie i przejrzysto. Postawiliście bardzo dobre wymagania techniczne i nie popełniliście błędów, które zrobiły inne kraje. Owszem, mieliśmy pewne pytania i wątpliwości co do roli offsetu. [...] jeśli chcecie postawić przede wszystkim na offset i nie zależy wam na samolocie jako takim, to najlepiej kupić samolot europejski. Byłaby to jednak tragedia i dla was, i dla nas, bo stracilibyście szansę na zbudowanie długotrwałych, bliskich powiązań z lotnictwem amerykańskim i szansę na dołączenie do grona kluczowych członków NATO. Zwłaszcza, że macie długą i bogatą tradycję lotniczą oraz poważne aspiracje na przyszłość”, *Liczymy na wygraną. Przyszłość polskiej armii*, „Rzeczpospolita”, 5 listopada 2002.

żadna z ofert offsetowych złożonych przez firmy biorące udział w przetargu nie utrzymała deklarowanej przez owe firmy wartości. Firmy znacznie zawiżyły wartość offsetu, komitet nie ujawnił jednak żadnych liczb. Już po zakończeniu przetargu podano, że amerykańskie propozycje offsetowe miały realną wartość nieco ponad 6 mld USD, co oznaczało 3 mld mniej niż wartość deklarowana²²².

Rozstrzygnięcie przetargu nastąpiło 27 grudnia 2002 r. Wygrała oferta koncernu Lockheed Martin, producenta F-16. Wyboru dokonała komisja przetargowa licząca 23 osoby, jednak w ocenę propozycji zaangażowanych było łącznie 93 urzędników oraz kilkudziesięciu ekspertów. Ocena obejmowała trzy obszary, w których można było uzyskać 100 punktów:

- cena i warunki płatności – 45 punktów,
- zgodność z wymaganiami taktyczno-technicznymi – 40 punktów,
- umowy kompensacyjne, czyli offset – 15 punktów.

Członków komisji przetargowej obowiązywał zakaz nieformalnych kontaktów z firmami uczestniczącymi w przetargu i ich lobbystami. Cały przetarg odbywał się pod specjalnym nadzorem Wojskowych Służb Informacyjnych, a ochroną ludzi zaangażowanych w przetarg zajmowała się również Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Minister obrony Jerzy Szmajdziński zaprzeczał, że o wyborze samolotu zdecydowały kryteria polityczne, a nie merytoryczne. Stwierdził, że oferta amerykańska spełniała wszystkie warunki spisane na 226 stronach specyfikacji, a to, że „przy okazji wybór mieści się w ramach strategicznego, militarnego i gospodarczego partnerstwa Polski i USA, naszego największego sojusznika – to tym lepiej. W polskich warunkach, gdy każdy wybór odbierany jest jako polityczny, nie unikniemy i tym razem takich komentarzy”²²³. Wiceminister obrony Janusz Zemke, który nadzorował przetarg, także zapewniał, iż wybór został dokonany w sposób merytoryczny. Komentarze niektórych polityków wskazywały jednak wyraźnie na dominację aspektu politycznego. Zbigniew Kuźmiuk z PSL powiedział, że „od dłuższego czasu USA uważają nas za lojalnego sojusznika i tym wyborem potwierdzamy, iż tak jest rzeczywiście”²²⁴, zaś Wiesław Walendziak z PiS podkreślił, że „takie decyzje nie mogą być podejmowane bez brania pod uwagę aspektu politycznego. Stany Zjednoczone to dziś główny i najbardziej dynamiczny podmiot, gwarantujący ład i bezpieczeństwo międzynarodowe. Ten wybór wzmocni pozycję Polski w stosunkach z USA”²²⁵. Bronisław Komorowski na kilka godzin przed oficjalnym ogłoszeniem wyniku przetargu stwierdził, że „Polska nie może lekceważyć względów natury politycznej. Także wynikających z faktu, że jednym z celów strategicznych Polski od dłuższego czasu jest to, aby być najbliższym partnerem amerykańskim w ramach NATO w tej części Europy. [...] dla mnie byłoby dziwac-

²²² Zob. *Amerykańskie skrzydła dla Polski*, „Rzeczpospolita”, 28 grudnia 2002.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ *Ibidem*.

twem, gdybyśmy wybrali samolot szwedzki. Samolot, który nie jest samolotem natowskim. [...] z punktu widzenia politycznego żaden kraj NATO nie wyposaża swoich sił w samolot produkcji poza NATO, bo byłoby to nonsensem ze względu na własne plany operacyjne, które zakładają obronę polskiego nieba w ramach sojuszu”²²⁶.

1 stycznia 2003 r. w Agencji Rozwoju Przemysłu powołano zespół, którego zadaniem było wynegocjowanie szczegółowych warunków realizacji umów off-setowych, a potem nadzór nad ich wykonaniem. 18 kwietnia 2003 r. w dęblńskiej Szkole Orłąt podpisano umowy finalizujące przetarg stulecia na dostawę 48 samolotów F-16 CD Block 52 (umowę główną, finansową, kompensacyjną oraz porozumienie w sprawie wykorzystania pożyczki w wysokości 3,8 mld USD). W imieniu amerykańskiego rządu umowy podpisał gen. Tome Walters, dyrektor Agencji Współpracy Obronnej USA. Wynegocjowano 43 programy offsetowe (17 to zamówienia i inwestycje w przemyśle obronnym, a 26 to tzw. offset pośredni, czyli adresowany do cywilnego sektora gospodarki), których wartość nominalną minister gospodarki Jerzy Hausner ocenił na 7,5 mld USD. Należy podkreślić, że kara za niedotrzymanie umowy offsetowej wynosi 100% uzgodnionej wartości. Minister finansów Grzegorz Kołodko, który podpisywał umowę finansową dotyczącą amerykańskiej pożyczki, oszacował, że koszty obsługi zadłużenia powinny zamknąć się w kwocie 1,1–1,2 mld USD, a zasadnicza część spłat nastąpi w latach 2011–2015.

Dzień po podpisaniu umów przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi w wywiadzie dla dziennika „La Repubblica” negatywnie ocenił zakup przez Polskę amerykańskich myśliwców, stwierdzając, że „nie można, mając portfel w Europie, powierzać Stanom Zjednoczonym gwarantowania jego bezpieczeństwa”²²⁷. Koncerny, które przegrały – BAE Systems i Dassault Aviation – nie zakwestionowały formalnie przebiegu przetargu, choć nie ukrywały podejrzeń co do jego wyniku. Pojawiły się m.in. opinie, że decyzja o zakupie F-16 zapadła jeszcze przed wejściem Polski do NATO i była jednym z nieoficjalnych warunków naszej akcesji²²⁸.

15 września 2006 r. premier Jarosław Kaczyński odebrał w teksańskiej bazie wojskowej Fort Worth pierwszy samolot F-16.

Wnioski

Rząd polski od 1992 r. planował zakup samolotów wojskowych. Na początku mowa była tylko o myśliwcach amerykańskich. Także później pojawiały się propozycje, aby nie ogłaszać przetargu – zwłaszcza że prawo dopuszczało roz-

²²⁶ Rozmowa Jolanty Pieńkowskiej z Bronisławem Komorowskim z 27 grudnia 2002 w programie III Polskiego Radia.

²²⁷ *Nieprzemyślana wypowiedź Prodiego*, „Rzeczpospolita”, 22 kwietnia 2003.

²²⁸ Np. M. Gołębiowski, *F-16, czyli syndrom polityki*, <http://www.polskiejutro.com>.

strzygnięcie tej kwestii na zasadzie decyzji rządowej – i od razu kupić samoloty amerykańskie. Rząd jednak zdecydował się w 2001 r. na jego ogłoszenie. Niewątpliwie główną motywacją tej decyzji był wybór najlepszej oferty pod względem technicznym i ekonomicznym. Jednak przypuszcza się, że również wielostronna presja polityczna stanowiła jeden z motywów rozpisania konkursu ofert.

Sprawa zakupu samolotów wojskowych była szeroko relacjonowana w mediach. Jednak to Amerykanie najlepiej wykorzystali masowe media w swojej kampanii lobbingowej. Informacje związane z ofertą amerykańską pojawiały się najczęściej na łamach prasy, gdyż były one dla niej atrakcyjne – głównie dlatego, że bądź to łączyły się z ważnymi wydarzeniami na szczeblu międzynarodowym, bądź były przekazywane przez osoby pełniące ważne funkcje publiczne. Prasa chętnie cytowała ich wypowiedzi i podkreślała ich zaangażowanie. Wszystko wskazuje na to, że był to efekt zaplanowanej strategii relacji z mediami, która obejmowała m.in. aktywne kontakty z dziennikarzami oraz kreowanie wydarzeń medialnych (np. liczne wizyty znaczących osób w Polsce) i stanowiła ważny punkt amerykańskiego lobbingu. Po przeprowadzonej analizie treści 250 artykułów prasowych pochodzących z „Gazety Wyborczej” i „Rzeczpospolitej” szacuję, że tematy związane z ofertą szwedzko-brytyjską ukazywały się dwa razy rzadziej niż te dotyczące oferty amerykańskiej. Znikoma była natomiast liczba artykułów dotyczących oferty francuskiej. Może to oznaczać, że od początku miała ona marginalne znaczenie.

W działaniach każdego z trzech oferentów przeważała inna technika lobbingowa. Amerykanie wywierali głównie nacisk dyplomatyczny (m.in. wizyty sekretarza obrony, sekretarza stanu czy podsekretarza Departamentu Handlu w Polsce; wizyty polskiego premiera, ministra i wiceministra obrony w USA). Francuzi starali się utrzymywać jak najlepsze kontakty z pilotami i dowództwem WLOP (wielokrotny udział Mirage 2000 w pokazach lotniczych). Brytyjczycy z kolei zabiegali o poparcie polskiego lobby przemysłowego, kierując swoje zamówienia do Mielca (produkcja części do samolotów Hawk i Airbus).

Pomimo że lobbing w sprawie zakupu myśliwców był przede wszystkim lobbingiem politycznym, samoloty sprzedawane były przez prywatne przedsiębiorstwa. Rządy państw, z których pochodzili oferenci, udzielały im poparcia i gwarancji, mając w tym oczywiste korzyści. Spektakularny lobbing polityczny musiał być jednak konsekwencją lobbingu korporacyjnego, o którym praktycznie nie wspominały polskie media. Można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że każdy z producentów uprawiał lobbing wobec władz kraju, w którym prowadził działalność gospodarczą. Wiadomo, że np. w Stanach Zjednoczonych lobby przemysłu zbrojeniowego ma bardzo silną pozycję, a firma Lockheed Martin plasuje się w czołówce rankingów pod względem wydatków na lobbing w USA²²⁹. Najlepiej świadczy o tym fakt, że wywarła ona skuteczny nacisk na Białą Dom i Kongres. Najwyższe władze amerykańskie lobbowały na rzecz koncernu Lockheed Martin,

²²⁹ Zob. <http://www.opensecrets.org>.

a szybkie uchwalenie poprawki do ustawy o wydatkach państwa umożliwiło koncernowi konkurowanie w sprawie sprzedaży samolotu z firmami europejskimi.

„Dokonując wyboru samolotu wielozadaniowego, Polska wybiera jednocześnie więzi strategiczne, polityczne i wojskowe. Ten wybór zadecyduje o bezpieczeństwie Polski na następne trzydzieści lat”²³⁰ – stwierdził dyrektor Agencji Współpracy Obronnej w Departamencie Obrony USA, gen. Tome Walters. Decyzja o wyborze myśliwców dla polskiej armii nie była decyzją czysto ekonomiczną. Myślenie w kategoriach geopolitycznych przeważyło nad doraźnymi kalkulacjami ekonomicznymi. Rola partnera i sojusznika Stanów Zjednoczonych okazała się bardzo zobowiązująca. Oczywiście każda z ofert niosła ze sobą określone skutki polityczne. Pojawiały się sugestie, a nawet groźby, że niewłaściwy wybór może znacznie wpłynąć na współpracę międzynarodową, a nawet doprowadzić do zawirowań w światowej polityce – opóźnienia rozszerzenia NATO albo rozszerzenia Unii Europejskiej. I chociaż to gospodarka miała zyskać najwięcej, pozycja polityczna Polski mogła najwięcej stracić. Wynik przetargu był rezultatem pracy sztabów doradców i ogromnej kampanii lobbingowej, w którą zaangażowane były najwyższe władze państw, z których pochodzili oferenci. Również media, na bieżąco relacjonujące całe wydarzenie, odegrały w nim ważną rolę – były adresatami działań lobbingowych i pośrednikami w wywieraniu wpływu na opinię publiczną czy, mówiąc ogólniej, na otoczenie społeczne.

²³⁰ *Prognoza pogody*, „Wprost”, 10 lutego 2002.

Spis tabel

Tabela 1. Globalne trendy makroekonomiczne	22
Tabela 2. Najbardziej wpływowe pod względem działalności lobbingowej organizacje biznesowe w Stanach Zjednoczonych, które znalazły się w rankingu <i>Power 25: Top Lobbying Groups</i> sporządzonym w 2002 r. przez „Fortune Magazine”	37
Tabela 3. Przykłady firm, których przedstawiciele należą do <i>Business Roundtable</i> w podziale na branże/gałęzie przemysłu. <i>Business Roundtable</i> dowodzi, że przedsiębiorstwa działające na tak różnych rynkach mają podobne interesy i potrafią stworzyć efektywnie działającą organizację lobbingową	38
Tabela 4. Wybrane grupy interesu w Unii Europejskiej	39
Tabela 5. Przykładowe przedsiębiorstwa należące do ERT oraz <i>AmCham-EU</i>	41
Tabela 6. Przykłady polskich grup interesu w Unii Europejskiej	42
Tabela 7. Wydatki na lobbing ogółem w latach 1998–2009	45
Tabela 8. <i>Top Spenders</i> , 1998–2009	46
Tabela 9. <i>Ranked Sectors</i> , 1998–2009	46
Tabela 10. <i>Top Industries</i> , 1998–2009	47
Tabela 11. <i>Top Issues</i> , 1998–2009	48
Tabela 12. Elementy otoczenia przedsiębiorstwa Philip Morris uwzględnione w prowadzonych działaniach lobbingowych przeciwko dyrektywie 98/43/EC	84

Bibliografia

Literatura

- Berkowitz E., Kerin R., Hartley S., Rudelius W., *Marketing*, wyd. 4, IRWIN, Homewood, Boston 1994.
- Black S., *Public relations*, wyd. 4, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.
- Chandler A.D., Jr., *The Visible Hand. The Managerial Revolution in American Business*, Harvard Belknap, Cambridge 1977.
- Clamen M., *Lobbing i jego sekrety*, FELBERG SJA, Warszawa 2005.
- Congress A to Z*, pod red. D. Tarr, A. O'Connor, CQ Press, Washington D.C. 2003.
- Daft R., *Management*, wyd. 2, The Dryden Press, Chicago, London, Sydney i in. 1991.
- Dalrymple D., Parsons L., *Marketing Management. Strategy and cases*, wyd. 5, John Wiley & Sons Inc., New York 1990.
- Dobek-Ostrowska B., Wiszniowski R., *Teoria komunikowania publicznego i politycznego*, Astrum, Wrocław 2002.
- Drucker P., *The Practice of Management*, New York 1954.
- Fifka M., *Unternehmensverbände in den USA*, Universitätsverlag Winter, Heidelberg 2005.
- Filek J., *Spoleczna Odpowiedzialność Biznesu. Tylko moda czy nowy model prowadzenia działalności gospodarczej?*, Gryf Sp. z o.o., Kraków 2006.
- Furman W., *Sekrety public relations*, wyd. 2 zmienione, Wyższa Szkoła Zarządzania w Rzeszowie, Rzeszów 2002.
- Gajda M., Tarnowska K., *Lobbing rolny a budżet Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A., *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Goban-Klas T., *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Goban-Klas T., *Public relations, czyli promocja reputacji. Pojęcie, definicje, uwarunkowania*, Wydawnictwo „Rzeczpospolita” Businessman Book, Warszawa 1997.
- Griffin E., *Podstawy komunikacji społecznej*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003.
- How Government Works*, Macmillan Compendium, Macmillan Library Reference USA, New York 1999.
- Jasiecki K., Mołęda-Zdziech M., Kurczewska U., *Lobbing*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000.
- Jednaka W., *Proces lobbingu na wybranych przykładach (Francja, Niemcy, Wielka Brytania, USA)*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, pod red. Z. Machelskiego i L. Rubisza, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003.

- Kamiński, L., *Komunikacja korporacyjna a biznes. Praktyczny poradnik*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2007.
- Kotler Ph., Armstrong G., *Principles of Marketing*, wyd. 5, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 1991.
- Kotler Ph., Armstrong G., Saunders J., Wong V., *Marketing. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 2002.
- Kotler Ph., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Prentice Hall Inc., Warszawa 1994.
- Kurczewska U., Mołęda-Zdziech M., *Lobbing w Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.
- Leksykon marketingu*, praca zbiorowa pod red. J. Altkorna i T. Kramera, PWE, Warszawa 1998.
- Leksykon politologii*, praca zbiorowa pod red. naukową A. Antoszewskiego i R. Herbata, Wydawnictwo ALTA 2, Wrocław 2002.
- Mastromarco D.R., Saffer A.P., Zieliński M., Biedrzycka U., Hryciuk K., *Sztuka lobbingu w Polsce. Przewodnik*, PAB-Front s.c., Warszawa 1995.
- McCarthy E., Perreault W., *Essentials of Marketing*, wyd. 4, IRWIN, Homewood, Illinois 1998.
- Oblój K., *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa 1998.
- Oblój K., *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa 2001.
- Oblój K., *Strategia sukcesu firmy*, PWE, Warszawa 1998.
- Oblój K., Trybuchowski M., *Zarządzanie strategiczne*, [w:] *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, pod red. A. Koźmińskiego i W. Piotrowskiego, PWN, Warszawa 1995.
- Penc J., *Strategiczny system zarządzania. Holistyczne myślenie o przyszłości, formułowanie misji i strategii*, Agencja Wydawnicza „Placet”, Warszawa 2001.
- Podstawy marketingu*, praca zbiorowa pod red. J. Altkorna, wyd. 3 zmienione i poszerzone, Instytut Marketingu, Kraków 1999.
- Porter M., *Competitive Strategy. Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, The Free Press, New York, London 1998.
- Porter M., *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, PWE, Warszawa 1999.
- Przybyłowski K., Hartley S., Kerin R., Rudelius W., *Marketing*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998.
- Public Interest Group Profiles 2004–2005. Top public advocacy groups shaping America's agenda*, CQ Press, Washington D.C. 2004.
- Romanowska M., *Zarządzanie strategiczne firmą*, CIM, Warszawa 1995.
- Sobkowiak B., *Public relations jako forma komunikowania masowego*, [w:] *Studia z teorii komunikowania masowego*, pod red. B. Dobek-Ostrowskiej, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.

- Stoner J., Freeman R., Gilbert D., *Kierowanie*, wyd. 2 zmienione, PWE, Warszawa 2001.
- Sztuka budowania wizerunku osób, firm i instytucji*, pod red. P. Andrzejewskiego, Forum, Poznań 2003.
- Sztuka public relations. Z doświadczenia polskich praktyków*, pod red. B. Janiszewskiej, Związek Firm Public Relations, Warszawa 2006.
- The Encyclopedia of Democracy*, pod red. S.M. Lipset, tom 2, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C. 1995.
- Zuba K., *Grupy interesu w procesie przetargów industrialnych w Polsce po 1989 r.*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, pod red. Z. Machelskiego i L. Rubisza, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003.

Inne publikacje

- Alavaikko M., Österberg E., *The influence of economic interests on alcohol control policy: a case study from Finland*, „Addiction”, Vol. 95, grudzień 2000.
- Bielawski P., *Lobbing*, <http://www.epr.pl/czytelniatrzy.php?page=1&id=273&itemcat=1>.
- Bouwen P., *Corporate Lobbying in the European Union: Towards Theory of Access*, EU Working Paper SPS, nr 5/2001, European University Institute, San Domenico 2001.
- Brasher H., Lowery D., *The Corporate Context of Lobbying Activity*, „Business and Politics”, Vol. 8, nr 1, 2006 artykuł 1.
- Bzowska K., *Posel pod wpływem. Masz prawo do lobbingu. Wykorzystaj je dobrze*, „Decydent. Pismo lobbingowe”, nr 10(48), październik 2003.
- Charrad K., *Lobbying the European Union*, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Nachwuchsgruppe „Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance”, http://nez.uni-muenster.de/download/Charrad_Literaturbericht_Lobbying_mit_Deckblatt.pdf.
- Cook D., Tong E., Glantz S., Bero L., *The Power of Paperwork: How Philip Morris Neutralized the Medical Code for Secondhand Smoke*, „Health Affairs”, Vol. 24, nr 4, lipiec/sierpień 2005.
- de Figueiredo J., Tiller E., *The Structure and Conduct of Corporate Lobbying: How Firm Lobby the Federal Communications Commission*, National Bureau of Economic Research Working Papers Series, Cambridge, czerwiec 2000.
- De Soto H., *Bez prawa nie ma bogactwa*, „DZIENNIK Polska Europa Świat”, dodatek „Europa”, 2 września 2006.
- Jasiecki K., *Lobbing gospodarczy w Polsce*, „Studia Socjologiczne”, nr 4/2000.
- Jasiecki K., *Lobbing jako instrument wspierania biznesu*, „MBA”, nr 3(62), maj/czerwiec 2003, <http://pismomba.wspiz.edu.pl/pliki/15.pdf>.
- Jasiecki K., *Praktyka lobbingu. Kogo naśladować?*, fragment wystąpienia podczas konferencji o lobbingu zorganizowanej przez Institute for International Research, sierpień 2002, <http://www.decident.pl>.

- Jasiecki K., *Praktyka lobbingu. Różne podejścia*, fragment wystąpienia podczas konferencji o lobbingu zorganizowanej przez Institute for International Research, sierpień 2002, <http://www.decident.pl>.
- Koeppl P., *The acceptance, relevance and dominance of lobbying the EU Commission – A first-time survey of the EU Commission’s civil servants*, „Journal of Public Affairs”, Vol. 1, część 1, 2001, s. 69–80.
- Kurczewska U., Mołęda-Zdziech M., *Lobbing w Unii Europejskiej – zarys problematyki*, „Studia Europejskie”, nr 2/1999.
- Lehmann W., Bosche L., *Lobbying in the European Union: current rules and practices*, Working Paper, Constitutional Affairs Series, Directorate-General for Research, European Parliament, Luxemburg 2003.
- Levy R., *Lucrative PR Opportunity: Lobbying*, „Public Relations Quarterly”, zima 2005.
- Neuman M., Bitton A., Glantz S., *Tobacco industry strategies for influencing European Community tobacco advertising legislation*, „The Lancet”, Vol. 359, 13 kwietnia 2002.
- Pijnenburg P., *EU lobbying by ad hoc coalitions: an exploratory case study*, „Journal of European Public Policy”, 2 czerwca 1998.
- Rozycki B., *Special Report: Lobbying: A growth industry*, „Westchester County Business Journal”, 14 lutego 2005.
- Stanowisko Polskiej Rady Biznesu w sprawie lobbingu z 2 marca 1998 r., http://www.prb.pl/index.php?topic=archiwum&page=oswiad&subpage=1998_02.
- Süral B.C., *Case C-376/98, Judgment of the Court of 5 October 2000. Federal Republic of Germany v. European Parliament and Council of the European Union*, Stockholm University, Stockholm 2004.
- Śpiewak P., *Zwijanie demokracji*, „DZIENNIK Polska Europa Świat”, dodatek „Europa”, 2 września 2006.
- Terry V., *Lobbying: Fantasy, reality or both? A health care public policy case study*, „Journal of Public Affairs”, Vol. 1, nr 3, 2001.
- Warleigh, A., *The Hustle: Citizenship Practice, NGOs and ‘Policy Coalitions’ in the European Union*, „Journal of European Public Policy”, nr 7(2) 2000, s. 229–243.
- Wojtuch M., *Prawo do wysłuchania jest, ale obowiązuje tylko w teorii*, „Gazeta Prawna”, 19 czerwca 2006 r.
- Zajac R., *Ten okropny lobbing...*, <http://magazyn.reporter.pl/1999/06/r09.html>.
- Zajac R., *Wprowadzenie do lobbingu*, na <http://magazyn.reporter.pl/1999/05/r06.html>.

Dokumenty źródłowe

- Burson-Marsteller International, dokument wewnętrzny z września 1992 r., nr ewid. 2501343959/3986, <http://www.pmdocs.com>.

- CECCM rejects EC Commission's proposals for a virtual ban on tobacco advertising* (press statement), dokument z 11 listopada 1991 r., nr ewid. 2501349300 i 2501349302/9304, <http://www.pmdocs.com>.
- Clarke K., list do Iana Sargeant z 1 maja 1992 r., nr ewid. 2501015055, <http://www.pmdocs.com>.
- Euro MPs stub out tobacco ads*, artykuł prasowy z kwietnia 1990 r., nr ewid. 2021602882, <http://www.pmdocs.com>.
- Greenberg D., *Corporate affairs weekly highlights*, notatka Philip Morris z 6 sierpnia 1993 r., nr ewid. 2500064870/4872, <http://www.pmdocs.com>.
- Herbison D., *Advertising of tobacco products: latest developments*, notatka Philip Morris z 4 lipca 1990 r., nr ewid. 2021602793, <http://www.pmdocs.com>.
- History and description of commission proposed ban*, dokument wewnętrzny Philip Morris z 25 października 1993 r., nr ewid. 2501029018/9021, <http://www.pmdocs.com>.
- Kaplan R., *Speech to International Marketing Training Conference*, dokument z 12 sierpnia 1991 r., nr ewid. 2500120186/0202, <http://www.pmdocs.com>.
- Lepere J., *Proposed court proceedings before the German Constitutional Court*, faks do członków CECCM z 30 sierpnia 1990 r., nr ewid. 2501473712/3713, <http://www.pmdocs.com>.
- Lepere J., *Tobacco advertising in the EC*, list do R.J. Reynolds Tobacco Europe z 23 kwietnia 1992 r., nr ewid. 2501362375/2376, <http://www.pmdocs.com>.
- Marketing Freedoms*, dokument wewnętrzny Philip Morris z 1993 r., nr ewid. 2501021740/1746, <http://www.pmdocs.com>.
- Master Settlement Agreement 1998*, <http://www.naag.org>.
- Miles M., poufna notatka do członków zarządu Philip Morris z 20 lipca 1992 r., nr ewid. 2022854068/4069, <http://www.pmdocs.com>.
- Philip Morris Corporate Affairs Five Year Plan 1996–2000*, dokument z 22 lutego 1996 r., nr ewid. 2070341879/1886, <http://www.pmdocs.com>.
- Philip Morris EEC corporate affairs agenda for 1991*, dokument z 3 września 1990 r., nr ewid. 2500014889/4922, <http://www.pmdocs.com>.
- PRIMA Europe, *The UK government and tobacco advertising situation report*, raport z 5 listopada 1992 r., nr ewid. 2500053555/3560, <http://www.pmdocs.com>.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, tekst skonsolidowany, <http://www.law.uj.edu.pl/users/kpe/twe.doc>.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/lobbing/kon12.htm>.
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe” i zapewnieniu warunków jego realizacji, Dz.U. z 2001 r. Nr 89, poz. 972, <http://isip.sejm.gov.pl>.

Media elektroniczne

- American Chamber of Commerce to the EU*, <http://www.amchameu.be>.
- American League of Lobbyists*, <http://www.alldc.org/ethicscode.htm>.
- Business Roundtable*, <http://www.businessroundtable.org>.
- Center for Responsive Politics*, <http://www.opensecrets.org>.
- Committee of Professional Agricultural Organisations*, <http://www.copa-cogeca.be>.
- Decydent. Pismo Lobbingowe*, <http://www.decydent.pl>.
- Eurochambres*, <http://www.eurochambres.be>.
- EuroCommerce*, <http://www.eurocommerce.be>.
- European Round Table of Industrialists*, <http://www.ert.be>.
- Gazeta Prawna*, <http://www.gazetaprawna.pl/>.
- Gazeta Wyborcza*, Archiwum, <http://szukaj.gazeta.pl/archiwum/0,0.html>.
- http://pl.wikisource.org/wiki/Konstytucja_Stan%C3%B3w_Zjednoczonych_Ameryki#Poprawki_do_Konstytucji_Stan.C3.B3w_Zjednoczonych.
- Narodowy Program Foresight*, <http://www.foresight.polska2020.pl>.
- National Association of Attorneys General*, <http://www.naag.org>.
- National Association of Manufacturers*, <http://www.nam.org>.
- National Federation of Independent Business*, <http://www.nfib.com>.
- Puls Biznesu*, Archiwum, <http://www.pb.pl/content.aspx?sid=6276>.
- Rzeczpospolita*, Archiwum, http://arch.rzeczpospolita.pl/szukaj/archiwum.pl?m_1=swishdefault&k=on&q_1=&fp=1.
- U.S. Chamber of Commerce*, <http://www.uschamber.com>.
- Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe*, <http://www.unice.org>.