

## Представителство на интереси и лобирание в политическия дневен ред на Европейския съюз – същност и институционален обхват

д-р Страхил Карапчански

**Interest Representation and Lobbying in the Political Agenda of the European Union – nature and institutional scope:** *The paper studies the interest representation and lobbying processes as significant elements of the decision-making and political agenda of the European Union. The paper provides a comparative analysis with an emphasis on key levels, channels, mechanisms and strategies that influence directly or indirectly the European political process.*

**Key words:** *interest representation, lobbying, interest groups, political agenda*

### ВЪВЕДЕНИЕ

В модерния контекст на европейската интеграция, особена актуалност придобива визията за управление на много равнища (multi-level governance), съчетаващо взаимната обвързаност и зависимост между различни териториални (местно, регионално, национално, супранационално) и функционални (политическо, бизнес, социално, гражданско) нива.

Идентифицирала потребността от обективна и статистически обоснована информация с оглед ефективното упражняване на изключителното си право на законодателна инициатива, Европейската комисия започва отчетливо и системно да лансира принципа на открит социален диалог, подлагайки повечето от законопроектите си на широко консултиране с групите по интереси.

Този контекст се очертава като благоприятна жизнена среда за множеството социални “актьори”, локализирани в различните страни членки на ЕС и представляващи различни типове обществени интереси – фактор, който им дава възможност да инкорпорираят своите очаквания и потребности в политическия дневен ред на Съюза. Фактически това допринася за по-голямата легитимност на вземаните решения, въз основа на плурализма от взаимно конкуриращи се и търсещи политическа “закрила” интереси.

Настоящата статия изследва представителството на интереси и лобизма като част от най-модерните тенденции в политическата практика на Европейския съюз. Обръща се внимание върху представителството на интереси и лобирането в сравнителен план, като се представят ключовите нива, канали, механизми и стратегии, които групите по интереси използват, за да упражняват влияние върху европейските политически процеси.

### ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО НА ИНТЕРЕСИ И ЛОБИРАНЕ – СРАВНИТЕЛЕН ПРЕГЛЕД

Представителството на интереси включва целенасочени усилия в посока съблюдаване на определени партикуларни интереси в процеса на формулиране на определена политика (policy-making). За разлика от него, лобирането е насочено по-скоро към процеса на приемане на най-изгодно крайно решение (decision-making). В този смисъл лобирането е един от аспектите на представителството на интереси, по-точно една негова функция.

За да се открийт по-ясно разликите между двата процеса, е необходимо да се подчертаят съответните принципи, според които функционират те. Основните принципи на представителството на интереси са следните:

- **Обществена значимост на защитаваните интереси:** Това е важно, доколкото прокарването на интереси, засягащи по-големи социални групи, е по-лесно и ефективно въз основа на постоянния стремеж на правителствените “актьори” към обществено одобрение и популярност. В този смисъл обществената

значимост на представляваните интереси е важна предпоставка за акумулиране на влияние върху субектите на правене на политика.

- **Отворени комуникационни канали към всички управленски нива:** Ефективното представителство на интереси изисква гъвкава и отворена комуникация, съобразена с утвърдените процедури и йерархии на социално взаимодействие. Ето защо в контекста на европейската система за управление на много равнища (multi-level governance) възниква необходимостта от многопосочно структурирана комуникация, отчитаща спецификите на всяко едно от управленските нива – както в териториално, така и във функционално отношение.
- **Платформа за действие:** За да има успех, представителството на интереси трябва да почива на сериозна и реалистична концепция, с ясна посока и крайна цел. Платформата за действие трябва да бъде адаптирана към конкретната целева група, както и към всички параметри на външната среда.
- **Максимална публичност на действието:** В контекста на “социалния диалог”, лансиран от Европейската комисия, принципите на прозрачност и публичност при интегрирането на партикуларни интереси в политическия дневен ред на ЕС придобиват ключово значение. Това се обуславя както от утилитарния подход на Комисията за съблюдаване на максимално много частни интереси при формирането на политиките на Съюза, така и от силно конкурентната среда на равнище неправителствен сектор в Европа.

За разлика от това, сред основните **принципи на лобирането** се открояват:

- **Дефиниране на конкретна и постижима цел:** Доколкото лобирането е насочено към упражняване на влияние върху крайното решение или резултат на дадена политика, то изисква прецизно и реалистично целеполагане. В този смисъл лобирането е тип мениджърска дейност, основно в сферата на комуникационния мениджмънт и мениджмънта на публични дела (Public Affairs Management), и включва основните характеристики на управленския процес.
- **Ранно действие:** Силно конкурентната среда, в която се осъществява лобирането, изисква отчитането на времевия фактор при структурирането на платформа за действие. В много случаи закъснялото действие е равносилно на провал.
- **Познаване на другите интереси:** Подобно на бизнеса, при лобирането е изключително важно познаването на конкурентите и предвиждането на техните ходове. От друга страна, по този начин би било възможно номиниране на потенциални партньори при осъществяването на бъдещи проекти.

Редица прилики и отлики могат да бъдат установени и при по-внимателно вглеждане в основните **техники, характеризиращи представителството на интереси и лобирането**. Що се отнася до първото, релевантните техники включват:

- **Участие в процеси по консултиране:** Ефективното прокарване на интереси при формулирането на политическия дневен ред се благоприятства от достъпа на представители на съответните интереси до процесите по консултиране, предоставен от модела на “социален диалог” на Европейската комисия. Доколкото консултирането се осъществява главно на експертно равнище, съществуват съществени предпоставки за интегриране на собствената експертиза в цялостния дискурс около съответното законодателно предложение или проект.
- **Застъпнически кампании и масови акции:** Целта на тези инструменти е повлияване на процеса на правене на политика посредством послания и събития с масов характер. Механизмът на влияние включва демонстрация на консолидираност и сила от страна на големи групи от лица, заинтересовани по еднакъв начин от бъдещето на даден законопроект. Идеята е чрез внушаване на социална мощ да бъде упражнено влияние върху

политическата класа в посока съблюдаване и прокарване на публично артикулираните интереси.

- **Лобирание:** Както вече отбелязахме, лобирането е една от функциите на представителството на интереси, чиято главна насока е позиционирана в сферата на упражняване на влияние върху процеса на вземане на решения в политическия процес.

От друга страна, лобирането се осъществява посредством следните техники:

- **Разузнаване:** Събирането на изпреварваща информация е от ключово значение при формирането на стратегия за упражняване на влияние върху политическия дневен ред. Модерното европейско общество припознава информацията като първостепенен ресурс при осъществяването на т.нар. "публични дела" (Public Affairs).
- **Избор на най-ефективното ниво на взаимодействие:** Тук става дума за съблюдаване на утвърдените йерархии и комуникационни канали, познаването и съблюдаването на които е важна предпоставка за успешното лобирание. В този смисъл познаването на институционалната система на ЕС и на процедурите на вземане на решения попадат сред задължителните компетенции, които всеки професионален лобист трябва да притежава.
- **Избор на модел на лобирание:** Съществуват различни модели на лобирание, например директно лобирание (direct lobbying), насочено към вземащите решения, и лобирание, насочено към обществената среда (grassroots lobbying). Докато в първия случай става дума за пряко участие във формулирането и обсъждането на даден законопроект наравно с политическия елит, *grassroots lobbying* включва упражняване на влияние върху общественото мнение с цел лансирането/ дискредитирането на дадено политическо решение. Изборът на модел на лобирание зависи както от ресурсите и експертизата на съответната група по интереси, така и от спецификата на конкретния казус.
- **Контакти:** Известният холандски изследовател на лобистките практики в ЕС ван Схенделен е автор на теорията за системата на 3-те "Р" (people, positions, procedures)<sup>111</sup>. Съгласно тази теория успешното лобирание включва ангажирането на подходящите хора (people), заемачи релевантните позиции (positions), в релевантните процедури (procedures) по вземане на решения и правене на политика.

Разгледаните по-горе принципи и техники на представителството на интереси и лобирането доказват наличието на редица сходства помежду им. От една страна двата процеса си приличат по това, че инкорпорират ключови мениджърски принципи, най-вече на ниво целеполагане, вземане на стратегически решения и управление на социални и политически процеси. Друг свързващ елемент за двете разглеждани явления е силното присъствие на комуникационни елементи в обсега им на действие. По отношение на комуникационния мащаб тези елементи варират от индивидуални контакти до групови и масови комуникации. Налице е също така друго разграничение – между неформални и формални начини на комуникация, изборът и прилагането на които зависи от множество фактори на средата.

## ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО НА ИНТЕРЕСИ И ЛОБИРАНЕ – ИНСТИТУЦИОНАЛЕН ОБХВАТ

Отворената система на вземане на решения в Европейския съюз предоставя множество стимули за участие на групите по интереси в процеса на "правене" на европейски политики. Тези стимули се базират основно на възможността за

<sup>111</sup> van Schendelen, R. *Macchiavelli in Brussels: The art of lobbying the EU*. Amsterdam, Amsterdam University Press, 2003, стр. 109.

отстояване и защитаване на партикулярните им интереси, респективно и за упражняване на влияние върху посоката на развитие на политиката на ЕС в съответната сфера. Въз основа на близостта си до адресатите на общностните политики – гражданите на ЕС, групите по интереси са важни посредници в политическия процес, агрегирайки и артикулирайки потребностите на общностите, които представяват. Това ги превръща и в източници на информационни и комуникационни ресурси, които са от решаващо значение за администрацията на европейските институции, натоварена с формулирането на законопроекти.

Силно плуралистичната и наситена откъм обществени “актьори” политическа среда в ЕС предполага и силната конкуренция между отделните групи по интереси, което ги мотивира от една страна постоянно да повишават ефективността и качеството на работата си, а от друга страна да търсят потенциални партньори, които да включат в своите мрежи от контакти.

Институционалната структура на ЕС предоставя на обществените “актьори” разнообразни нива, канали и механизми и стратегии за влияние, сред които:

- **Макрониво** – то обхваща т. нар. “висша политика” (*high politics*), която намира израз в първичното право на ЕС (учредителните договори) и се простира върху силно политизирани въпроси, засягащи цялото население на ЕС, като Валутния съюз, баланса на компетенциите между държавите членки и ЕС и т.н. Като цяло тези сфери не могат да бъдат монополизирани от единични интереси и изискват висока степен на политически консенсус.
- **Мезониво** – то се простира върху т. нар. “нисша политика” (*low politics*), отразена във вторичното право (регламенти, директиви, решения). Тук са засегнати по-малко политизирани въпроси, като например технически спецификации и стандарти за отделни продукти и т.н.
- **Микрониво** – то включва изпълнението на вторичното право, главно от страна на Европейската комисия и административните апарати на държавите членки.

Докато при макронивото е налице висока степен на политизация на въпросите, до които се отнася съответното законодателство, оперативните мезо– и микронива са насочени главно към формулирането на политически детайли<sup>112</sup>. Това налага заключението, че “нисшата политика”, въз основа на по-ограничения и обозрим кръг адресати и засегнати страни, е по-достъпна за външни влияния в сравнение с “висшата политика”, което я прави по-атрактивна за групите по интереси.

Системата за управление на много равнища (multi-level governance) предполага наличието на множество **канали на влияние** и представителство на интереси. Най-общо те се разделят в две насоки:

- **“Национален маршрут”** (“национална пътека”) – базира се на контактите и механизмите на националните институции на държавите членки за оказване на влияние върху политическия дневен ред на ЕС. С решаващо значение на ниво инициране на законодателство и вземане на решения са националните правителства и парламенти, а на ниво прилагане на законодателство – националните правителства и подчинените им специализирани администрации. “Националният маршрут” е ефективен канал за влияние, доколкото предполага по-лесен достъп до основните действащи лица, по-ограничен кръг адресати и значително по-малко ресурси. Най-разпространеният формат за прилагане на “националния маршрут” спрямо формулирането на европейски политики е в рамките на Съвета на министрите, както на равнище заседания на ресорните министри, така и на ниво работни групи, работни комитети и КОРЕПЕР II (ниво

<sup>112</sup> Кавъркова, А. *Европейският и американският опит в изграждането на неправителствени мрежи за представителство на интереси, застъпничество и лобиране*  
<http://www.open-ba.net/index.php?p=zisledvania1>

посланици на държавите членки към ЕС) и КОРЕПЕР I (ниво заместник-посланици)<sup>113</sup>.

- **“Брюкселска стратегия”** – тя включва оказване на влияние директно пред европейските институции. Основни адресати на този канал са Европейската комисия, въз основа на компетенциите ѝ при инициране, формулиране и прилагане на законодателство, и Европейският парламент, въз основа на възможностите му да променя и допълва предложеното законодателство и да участва във вземането на решения. Разбира се, Икономическият и социален комитет и Комитетът на регионите въз основа на консултативните си компетенции също предоставят достъп за групите по интереси. Доколкото този формат се явява позициониран на основата на силно деформализираните взаимовръзки и контакти на ниво гражданско общество, той е особено ефективен по отношение на “Брюкселската стратегия”<sup>114</sup>.
- На практика ефективното представителство на интереси включва комбинация от двата канала – “национален маршрут” и “Брюкселска стратегия”, като основното предизвикателство се състои в адекватното им “дозиране” и стратегическото им разположение във времето<sup>115</sup>.

Основните **стратегии за влияние**, които групите по интереси прилагат при осъществяване на своята дейност, подлежат на категоризиране според мащаба на участие, при който е от значение броят на “актьорите” – съответно представители на институциите на ЕС и на групите по интереси. Различават се два комуникационни типа:

- **Общност по дадена политика (“policy community”)** – тук броят на участниците е ограничен, ръководният механизъм е твърдо установен, а отношенията са тясно интегрирани. Чрез тези общности Европейската комисия получава достъп до адресатите на политиките, които структурира, и това повишава ефективността на дейността ѝ. От своя страна, групите по интереси придобиват по този начин възможност за упражняване на влияние върху европейските политики.
- **Проблемно ориентирана мрежа (“issue network”)** – тя включва голям брой участници, отношенията между които са по-слабо интегрирани и по-фрагментирани<sup>116</sup>.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Групите по интереси играят все по-съществена роля в европейския политически процес. Тази тенденция води началото си от концепцията за управление на много равнища в ЕС, конституираща взаимната обвързаност и зависимост между различни териториални и функционални нива. Съществуват разнообразни типове обществени “актьори”, отстояващи както публични, така и частни интереси. Някои от тях са силно професионализирани и получават комисионна за услугите си, докато други не са ориентирани към печалба. Налице са различни организационни категории, формирани въз основа на степента на сътрудничество между засегнатите страни.

Както представителството на интереси, така и лобирането играят важна роля в модерната политическа практика на ЕС. Това се дължи най-вече на комплексния характер на системата за супранационално управление, белязана от силно плуралистичната и конкурентна среда на взаимодействие между множество обществени интереси.

<sup>113</sup> Кавръкова, А. *Европейският и американският опит в изграждането на неправителствени мрежи за представителство на интереси, застъпничество и лобиране*  
<http://www.open-bg.net/index.php?p=izsledvania1>.

<sup>114</sup> Пак там.

<sup>115</sup> Пак там.

<sup>116</sup> Пак там.

### ИЗПОЛЗВАНА И ЦИТИРАНА ЛИТЕРАТУРА

[1] van Schendelen, R. *Macchiavelli in Brussels: The art of lobbying the EU*. Amsterdam, Amsterdam University Press, 2003.

[2] Кавръкова, А. *Европейският и американският опит в изграждането на неправителствени мрежи за представителство на интереси, застъпничество и лобиране*  
<http://www.open-bg.net/index.php?p=izsledvania1>.

[3] Transparency International Bulgaria. *Лобирването в България. Интереси, влияние, политика*. Асоциация „Прозрачност без граници“, 2014.

[4] European Commission. *European Governance: A White Paper*. COM (2001) 428, 25.7.2001.

[5] European Commission. *An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups* (93/C 63/02).

[6] Hix, S. *The political system of the European Union*. Palgrave Macmillan, 2005.

**За контакти:** д-р Страхил Карапчански, Катдера „Европеистика и международни отношения“, Русенски университет „Ангел Кънчев“, тел.: 082 888 708

**Докладът е рецензиран**